UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Hellen Guicheney

PROVISÃO MUNICIPAL DE BEM-ESTAR SOCIAL:
o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e
definição de políticas e serviços no plano local

Versão corrigida
São Paulo
2019

Hellen Guicheney

PROVISÃO MUNICIPAL DE BEM-ESTAR SOCIAL:
o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e
definição de políticas e serviços no plano local

Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a concessão do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

Versão corrigida
São Paulo
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial da versão final deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

G945p Guicheney, Hellen Salgado Guicheney e Almeida Castro
 PROVISÃO MUNICIPAL DE BEM-ESTAR SOCIAL: o papel
dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição
de políticas e serviços no plano local / Hellen
Salgado Guicheney e Almeida Castro Guicheney ;
orientador Adrian Gurza Lavalle. - São Paulo, 2019.
 235 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Conselhos. 2. Welfare State. 3. Políticas
Sociais. 4. Município. 5. Gestão Pública. I. Gurza
Lavalle, Adrian, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Hellen Salgado Guicheney e Almeida Castro

Data da defesa: 16/09/19

Nome do Prof. (a) orientador (a): Adrian Gurza Lavalle

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 25/10/2020

(Assinatura do (a) orientador (a))

GUICHENEY, Hellen. **Provisão municipal de bem-estar social**: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle (orientador; presidente da banca)

Instituição: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof^a. Dr^a. Renata Mirandola Bichir

Instituição: Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (USP/EACH)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Roberto Pires

Instituição: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof^a. Dr^a. Ursula Dias Peres

Instituição: Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Wagner Romão

Instituição: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-Unicamp)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Aos meus pais, professores originais do meu agarrado gosto pelo conhecimento, e pela ciência. Desde nova, o amor construído.

E para o Rô e a Edilene, meus apoiadores enfáticos em momentos difíceis, especialmente nesse mundo em pleno abalo...

Agradecimentos

Apenas por meio de comuns palavras é difícil expressar a gratidão com respeito a tantas e tantos que tornaram possível percorrer o caminho até aqui. Ainda assim, mesmo que de forma incompleta, insisto em manifestar meus profundos agradecimentos em relação...

Aos meus pais, sempre, pela valorização da leitura, do aprendizado e do esforço desde que me entendo por gente. Aos meus irmãos, Silvia, Relton e Andréa por serem quem são, por estarem comigo sempre. A toda essa família que ama a ciência, o conhecimento e estar junto.

Ao meu orientador, o professor Adrian Gurza Lavalle, antes de tudo, por abrir as portas para mim quando de minha chegada à academia paulista. E, ao longo dos anos, pela leitura sagaz, pelos inúmeros ensinamentos, pelos conselhos de carreira, pela parceria cada vez mais frequente materializada em coautorias. A ele agradeço enormemente pelo apoio e pela compreensão dedicados em momentos difíceis. Pela nossa amizade, enfim.

Aos membros da banca, os professores Renata Bichir, Roberto Pires, Ursula Dias Peres e Wagner Romão, deixo meu enorme e indizível agradecimento. Claro, o aceite para estar num momento tão solene, e único, na trajetória de formação de um pesquisador é, por si só, digno de nota. Contudo, também deixo a eles meu sincero “muito obrigada” pelo excelente diálogo que tivemos naquela ocasião. Agradeço ainda à professora Marta Arretche, que não só esteve presente em minha banca de qualificação, como foi também uma admirável mestra e fonte de inspiração para meus estudos sobre federalismo, políticas públicas e desigualdades, além de ser uma das minhas mais lembradas inspirações para a docência.

À professora Lorena Barberia e ao professor Glauco Peres da Silva, de quem fui monitora nas disciplinas de Métodos e Técnicas de Pesquisa, ofertadas à graduação e à pós-graduação. A convite da Professora Lorena, também integrei o staff da IPSA Summer School - Concepts, Methods and Techniques in Political Science por diversas edições; uma experiência ímpar não só para aprender sobre métodos quantitativos avançados e seu ensino, como também sobre a internacionalização das Ciências Sociais no Brasil. Na Summer School, tive ainda a honra e a oportunidade de ser monitora da professora Allyson Benton, em seus brilhantes cursos sobre desenho de pesquisa causais.

Aos professores Fernando Limongi, Eduardo Marques e Rogério Arantes que compuseram também minha formação durante o período de doutoramento, deixo meu doce agradecimento.

Ao Centro de Estudos da Metrópole, pelo fomento de um ambiente profissional extremamente produtivo, instigante e de fronteira. Foi em seu interior que meu trabalho pôde se desenvolver, motivada pelas excelentes condições para pesquisa e pelo diálogo intelectual constante. No interior do Cem, agradeço especialmente à equipe de pesquisa do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (coordenado pelo Prof. Adrian), que comigo trabalhou no levantamento do abrangente banco de dados sobre as decisões dos Conselhos nos municípios, fonte de dados importantíssima desta tese: Jessica Voigt, Augusto Salgado, Ariana Monteiro, Ceumar Rampazzo, Ricardo Almeida e, em especial, Bruno Vello, Carla Bezerra e Fernando

Rodrigues. Também fica meu profundo agradecimento à Renata Bichir, por ter me recebido em seu dinâmico grupo de estudos, um ambiente de debates intensos, trocas e aprendizado. A todo o grupo deixo meu abraço.

Ao Cebrap, instituição histórica e contemporânea, que me acolheu profissionalmente, nos meus primeiros passos em São Paulo, inicialmente como participante de grupos de estudo, hoje como membro da Câmara de Pesquisadores. Em particular, agradeço ao Núcleo Democracia e Ação Coletiva, coordenado pelo meu orientador, e ao Núcleo de Instituições Políticas e Movimentos Sociais, coordenado pela professora Ângela Alonso.

Aos pesquisadores e especialistas que se prestaram a ser entrevistados por mim, durante uma exploração de campo, realizada em Brasília, no início do doutorado: Clóvis Henrique Leite de Souza, Daniel Pitangueira de Avelino e Ana Cristina Collares. E agradeço aos amigos que lá nos receberam, bem como deram ótimos insights para o trabalho de campo: Carlos Augusto Machado, Danuza Marques e Marcelo Medeiros.

Às minhas apreciadoras textuais, amigas, companheiras, sempre tão íntimas e dispostas a virar horas comigo, Maira Rodrigues, Carolina Requena, Andreza Davidian, Lílian Sendretti, todas leitoras inestimáveis.

Ao meus queridos amigos, alguns mais próximos, outros menos; alguns coautores, outros colegas de monitoria; alguns conselheiros, outros companheiros; outros tudo isso. São eles: Victor Araújo, Eduardo Lazzari, Paulo Flores, Murilo Junqueira, Marcos Campos, Lucas Petroni, Raíssa Ventura, Bruna Gisi, Thiago Oliveira, Juliana Candian, Natália Moreira, Gabriel Madeira, Danilo Praxedes, Samuel Godoy, Gabriela Rosa, Pedro Vicente Castro, Grazielle Silotto, Thiago Meirelles, Carla Bezerra, Rafael Souza, Viviane Brito, Telma Hoyler, Danilo França, Pedro Souza, Lígia Diniz, Mariana Costa Silveira, Mariana Chaise, José Szwako, Beatriz Sanchez, Monika Dowbor, Osmany Porto, Fernanda Vicky, Patricia Freitas, Maria do Carmo, Luciana Martins, Caio Barbosa, Natasha Bachini, Micol Brazzabeni, Regiane Lucas, Izabela Viana, Ronnie e Cléber. Aos professores, mas também amigos queridos Márcia Lima, e novamente, Marta, Renata, Lorena, Glauco, Marcelo, Adrian e Ângela.

Aos amigos que comigo estiveram presentes e muito próximos durante a estadia em Nova York e a escrita da tese, naquele período: Marcelo Medeiros, Daniella Diniz, Luciana Leão, Gabriel Wuebben e Thayse Leal.

Ao fundamental apoio institucional do Departamento de Ciência Política. Agradeço também aos colegas das diversas representações discentes, que vocalizaram nossas demandas e trouxeram informações preciosas sobre os processos decisórios. Também agradeço a todas as inúmeras ajudas do time da secretaria do Departamento de Ciência Política da Usp, sobretudo à Rai, à Márcia, ao Vasne e ao Leonardo. Também deixo um agradecimento ao serviço de pós-graduação da FFLCH.

A todas as agências de fomento à pesquisa que tornaram possível minha carreira como pesquisadora até aqui. Ao CNPQ na graduação; à Capes no mestrado, ao CNPQ novamente no doutorado; à Fapesp via seu financiamento ao Cem, instituição à qual me vinculei durante todo o doutorado.

Em especial, tenho ainda dois agradecimentos a serem feitos:

À Edilene, que me ajudou a ser melhor, ao invés de apenas “forte”. Sem ela, não só a tese seria outra, como também eu.

Ao Rogério, pela parceria e nosso “juntismo” durante a tese, mas também durante os demais dias, os demais anos, e por cada um dos sorrisos e cada simples e despretenso momento.

Resumo

Este trabalho investiga a incidência dos conselhos mais institucionalizados sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas públicas e serviços associados à provisão de bem-estar social no Brasil, no âmbito dos municípios. Há razões fortes que levam à conexão entre provisão de bem-estar e o conjunto de experiências de gestão pública participativa existentes na esfera local. Numa compreensão contemporânea, o *Welfare State* se refere não apenas à provisão de políticas pelo próprio Estado, mas também considera o seu papel regulador sobre a provisão privada e semiprivada de serviços sociais. Além disso, há apostas teóricas de que a melhoria dos atuais sistemas de bem-estar se correlacionaria com a ampliação da superfície de contato entre a esfera de provisão e os grupos sociais potencialmente atingidos pelas suas políticas, assim como com a inclusão das comunidades de política relacionadas aos temas em foco.

Atenta-se para o fato de que a organização federativa da política setorial em áreas como Saúde, Educação e Assistência Social não pode ser plenamente compreendida sem que se dê atenção ao papel desempenhado por essas (também chamadas) Instituições Participativas (IPs). Isso ocorreria, dentre outros fatores, porque: (i) parte das transferências de recursos federais para os municípios – e que está na base da explicação sobre a capacidade da União de promover a convergência de políticas – é condicionada à existência dos conselhos; (ii) em algumas áreas, o processo de indução para criação dessas IPs foi realizado à imagem de outras capacidades administrativas locais; (iii) são instituições presentes nos três níveis da federação, que se estruturam hierarquicamente; (iv) reúnem envolvimento de considerável contingente de recursos humanos, inclusive parte da burocracia e do nível político.

Não obstante tal importância, argumento que, seja no interior da literatura participativa, seja da literatura que investiga as instituições tradicionais do Executivo, Legislativo ou Judiciário, os conselhos poucas vezes são estudados sob uma perspectiva analítica propícia à consideração de seus contextos formais e de suas conexões regulares com o Estado – seja pelo estabelecimento de expectativas normativamente orientadas, seja pela pressuposição de que teriam baixo ou nulo poder decisório. Caracterizamos, então, os conselhos como um componente das estruturas formais de produção da política pública em contexto federativo, e, portanto, como um objeto passível de investigação por meio da utilização de teorias, pressupostos e enfoques analíticos mais afeitos ao estudo de instituições “convencionais”.

O Capítulo 1 se inicia definindo o escopo do Estado de bem-estar social, além de inserir o modelo brasileiro nessa discussão. Então, aborda três aspectos necessários para a embocadura analítica do trabalho: (i) discute a ideia de *welfare-mix* e o papel da regulação estatal sobre os serviços providos pelo setor privado e/ou semi-público; (ii) discute o papel exercido pela participação e representação não eleitoral no interior da teorização sobre a provisão de bem-estar e democracia; (iii) discute a divisão de competências existente entre o governo federal e o município na produção de políticas sociais, assim como a importância da implementação. No Capítulo 2 são apresentadas considerações para o enquadramento dos conselhos enquanto partícipes do funcionamento regular da política – esta, dependente tanto dos mecanismos de coordenação de que usufrui a União, como do papel exercido pelos entes subnacionais quanto à implementação. No Capítulo 3 é apresentado um quadro amplo com todas as considerações analítico-metodológicas necessárias para o entendimento do trabalho. Também cabe salientar que é a partir deste ponto da tese que o uso de diversas áreas de política pertencentes ao escopo do estado de bem-estar social – com fim de contextualização – é estancado para dar lugar ao aprofundamento empírico das áreas de saúde, educação e assistência social, mais especificamente. No Capítulo 4, investiga-se o enquadramento formal e legal, bem como as atribuições dos conselhos municipais, dentro de seus sistemas de políticas públicas. O Capítulo 5, enfim, apresenta uma análise das decisões publicadas por 18 conselhos das principais áreas sociais de *welfare*, em seis municípios, e investiga seus padrões temporais, seu conteúdo e padrões de incidência. Com isso, elenca-se uma série de indícios de que os conselhos mais institucionalizados incidem de forma regular sobre as áreas de política às quais estão vinculados. Nas considerações finais, discuto que não só a proliferação, mas a própria incorporação dos conselhos nas estruturas de gestão municipal pode estar corroborando para a formação de novas capacidades estatais no plano local, em especial as de caráter administrativo.

Palavras-chave

Conselhos; Welfare State; Políticas Sociais; Município; Gestão Pública

Abstract

This study aims to investigate the incidence of more Municipal Public Policy Councils on the management, supervision, and definition of policies and services associated with the provision of welfare in Brazil, in the municipality level. There are strong reasons to connect the welfare provision and the participatory public management experiences at the local level. From a contemporary point of view, the idea of a *Welfare State* refers not only to the provision of policies by the State itself but also to the State's regulatory role over the private and semi-private provision of social services. In addition, there is a theoretical assumption that the improvement of current welfare systems correlates with the increasing interface between the provisioning institutions and the social groups potentially affected by the policies.

It should be noted that the federative organization of sectoral policies in areas such as Health, Education and Social Assistance cannot be fully understood without paying attention to the role played by these Participatory Institutions (PIs). This is so due at least to the following reasons: (i) part of the transfers of federal resources to the municipalities (the basis for Central Government's capacity to promote policy convergence) is conditioned to the very existence of the councils; (ii) in some areas, the process of induction to create these PIs locally was carried out inspired by other local administrative capacities; (iii) councils are institutions that are present in all the three levels of the federation, and they are hierarchically structured; (iv) as a whole, the councils involve a considerable contingent of human resources, including part of the formal bureaucracy and also political arenas in the municipalities.

In spite such importance, both in the literature on political participation and traditional institutions (the Executive, Legislative or Judiciary) the councils are rarely studied from an analytical perspective propitious to the consideration of their formal contexts and their regular connections with the State - either by establishing normatively oriented expectations or by the assumption that they would have little or no decision-making power. We thus characterize councils as a component of the formal structures of public policy production in the federative context, and therefore as an object that can be investigated through the use of theories, presuppositions and analytical approaches more sensitive to the study of "conventional" institutions".

Chapter 1 begins by defining the scope of what is understood as *Welfare State*. Then it locates Brazilian model in this discussion and framework. It then covers three aspects that are necessary for the analytical approach used in this work: (i) it discusses the idea of *welfare-mix* and the role of State regulation over services provided by the private and/or semi-public sector; (ii) it discusses the division of competencies between the federal government and the municipality in the production of social policies, as well as the importance of public policy implementation at the local level; (iii) it discusses the role played by non-electoral participation and representation in the theories about democracy and provision of welfare. Chapter 2 frames councils as participants of the regular operation of public policies - a characteristic that relies both on the coordination mechanisms put forward by the federal government and on the role of subnational entities in the implementation stage. In Chapter 3, a broad picture is presented with all the analytical-methodological considerations necessary for understanding the empirical analysis. Chapter 4 investigates the legal and institutional frame, as well as the functions and responsibilities of the municipal councils, within their respective policy systems. Chapter 5 presents an analysis of the decisions published by 18 councils of the main social areas of Welfare, in six municipalities. It is dedicated to the investigation of temporal patterns, the content and the targets of the councils' decisions. A set of evidences show how exactly the more institutionalized councils play a part in the regular functioning of the policy areas to which they are attached, exploring their functions and their most common activities.

Administrative data for all municipalities in Brazil suggest that these characteristics are present and spread among councils of these same policy areas throughout the national territory - evidencing the generality and ubiquity of a phenomenon usually understood as particular and local or even as excessively generic and undefined. In the concluding remarks, I argue that the proliferation and the incorporation of the councils into the municipal management structures may be regarded as new state capacities for the local level, especially an administrative capacity.

Keywords

public policy councils; Welfare State; social policy; municipality; public administration

Lista de figuras

Figura 1. Estrutura das seções do Capítulo 1	51
Figura 2 - Presença territorial dos conselhos municipais brasileiros, em três pontos no tempo (1988, 2000, 2009)	90

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Número total de conselhos municipais existentes no país	91
Gráfico 2 – Número de municípios com ao menos um conselho,	92
Gráfico 3 – Número total de conselhos municipais no país para 17 áreas de política (1988, 2000, 2009)	94
Gráfico 4 – Proporção de municípios que possuem conselho, em quatro pontos do tempo (1996, 2001, 2006, 2009), segundo PIB <i>per capita</i> municipal e setores de política	96
Gráfico 5- Número de decisões tomadas pelos conselhos das áreas de Welfare, por semestre (2005-2001)	169
Gráfico 6 – Regularidade da tomada de decisão de 82% da produção dos conselhos de educação e afins (média móvel): municípios de Goiânia e Belo Horizonte	198
Gráfico 7 - Regularidade da tomada de decisão de 78% da produção dos conselhos de assistência social e afins (média móvel): municípios de Belo Horizonte, Contagem, Goiânia, Guarulhos, Fortaleza e Porto Alegre	204

Lista de quadros

Quadro 1 – Trechos de artigos constitucionais (CF-1988, texto original) que contêm as principais diretrizes voltadas ao incentivo da gestão pública participativa em áreas sociais	85
Quadro 2- Tipologia Bidimensional de Conselhos de Guicheney, Gurza-Lavalle & Vello (2018)	101

Quadro 3- Conselhos nacionais de política social (segundo classificação OCDE, adicionada educação):	
áreas temáticas, vinculação institucional, ano de criação, atos de criação e de regulamentação,	
caráter decisório, política vinculada	108
Quadro 4– Principais variáveis do banco de decisões	131
Quadro 5 – Tipologia de atos administrativos: categorias	133
Quadro 6 - Subtipologia de atos administrativos.....	135
Quadro 7- Quadro resumo do esquema de exposição	138

Lista de tabelas

Tabela 1- Presença territorial dos conselhos municipais (até 2011)	112
Tabela 2- Frequência das decisões dos conselhos por áreas sociais e categoria de expansão, com fins	
de amostragem – período 2005-2011, 6 municípios.....	115
Tabela 3 - Municípios amostrados (e considerados) segundo porte da população em 2010, região,	
disponibilidade de DO online para o período 2005-2011 e expectativa da literatura	126
Tabela 4 - População, PIB e respectivas posições no <i>ranking</i> nacional dos municípios selecionados..	128
Tabela 5 – Distribuição dos Conselhos de Saúde, segundo funções. Brasil, 2011.	151
Tabela 6 – Distribuição dos Conselhos de Educação, segundo funções. Brasil, 2011.	158
Tabela 7 – Distribuição dos Conselhos de Assistência Social,	163
Tabela 8- Média de decisões por trimestre, segundo município (2005-2011).....	172
Tabela 9- Frequência de <i>aprovações</i> e <i>desaprovações</i> por setor de política	184
Tabela 10 – Frequência de decisões que contêm condicionantes ou recomendações.....	189
Tabela 11 – Distribuição das decisões em três categorias da tipologia,.....	193
Tabela 12 – Tipos de decisões emitidas pelos conselhos da grande área de educação	196
Tabela 13 – Tipos de decisões emitidas pelos conselhos da grande área de assistência	202
Tabela 14 – Tipos de decisões emitidas pelos conselhos de saúde	205

Sumário

INTRODUÇÃO.....	17
CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	17
OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE INTERESSE ANALÍTICO	20
LEITURAS SOBRE OS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS.....	23
CONSELHOS COMO INSTITUIÇÕES EM QUE PARTICIPAM ORGANIZAÇÕES, NÃO INDIVÍDUOS.....	26
OUTRAS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELA LITERATURA PARTICIPATIVA	29
ESCOPO DAS CONTRIBUIÇÕES ESTE TRABALHO	30
E COMO SE ESTRUTURA O TRABALHO?	33
 CAPÍTULO 1 - ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, DEMOCRACIA E O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA	
PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO	36
1.1. O ESCOPO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	37
1.2. CONTEXTUALIZANDO A PROVISÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL: AMÉRICA LATINA E BRASIL	43
1.2.1. América Latina.....	44
1.2.2. Brasil	47
1.3. A INTERFACE ENTRE AS PROVISÕES PÚBLICA, SEMI-PÚBLICA E PRIVADA	51
1.4. DEMOCRACIA, GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA E PROVISÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL	55
1.4.1. Bem-estar, desigualdade e democracia.....	56
1.4.2. Inserindo a variável participação (e congêneres)	58
1.5. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS PARA A PROVISÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL	62
1.5.1. O federalismo brasileiro e a força do governo central	63
1.5.2. O foco na implementação: para além da execução	67
 CAPÍTULO 2 - MODOS DE INSERÇÃO DOS CONSELHOS NA PROVISÃO DE BEM ESTAR	75
2.1. INTRODUÇÃO	75
2.2. UMA INSTITUIÇÃO, COMO OUTRAS, PARTÍCIPE DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS	77
2.3. OS CONSELHOS FACE O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA “GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA”	82

2.4. A EXPANSÃO DOS CONSELHOS E SEUS DETERMINANTES.....	88
2.4.1. <i>Sobre o estágio de expansão dos conselhos nos municípios</i>	89
2.4.2. <i>Indução federal e especificação institucional: dirigindo a expansão e o potencial de incidência dos conselhos</i>	97
2.5. DA VINCULAÇÃO ÀS ÁREAS DE POLÍTICA SOCIAL	102
CAPÍTULO 3 - DECISÕES COMO UNIDADE ANALÍTICA: DADOS E METODOLOGIA	121
3.1. INTRODUÇÃO	121
3.2. O BANCO DE DADOS PRODUZIDO PELO PROJETO “POLITICAL INEQUALITY AND EXTRA-PARLIAMENTARY REPRESENTATION”	122
3.2.1. <i>SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS</i>	124
3.2.2. <i>SELEÇÃO DO PERÍODO DE OBSERVAÇÃO</i>	129
3.3. TRATAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS DECISÕES	130
3.3.1. <i>CODIFICAÇÃO E CONSISTÊNCIA</i>	131
3.3.1. <i>TIPOLOGIA DE DECISÕES</i>	132
3.3.2. <i>CLASSIFICAÇÃO DETALHADA DAS DECISÕES (SUBTIPOLOGIA)</i>	134
CAPÍTULO 4 - CONDIÇÕES PARA A INSERÇÃO REGULAR DOS CONSELHOS NA PROVISÃO DE BEM-ESTAR	136
4.1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PRÓXIMOS PASSOS	136
4.2. INSERÇÃO REGULAR NA PROVISÃO DE POLÍTICAS	139
4.3. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E LEGAL DOS CONSELHOS	144
4.3.1. <i>SAÚDE</i>	145
4.3.2. <i>EDUCAÇÃO</i>	153
4.3.3. <i>ASSISTÊNCIA SOCIAL</i>	159
4.4. ASPECTOS COMUNS DAS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS	165
CAPÍTULO 5 - EXAME DO PADRÃO DECISÓRIO SEGUNDO REGULARIDADE, AUTONOMIA, REFERENTES E TIPOS DE DECISÕES	166
5.1. INTRODUÇÃO	166

5.2. ESTABILIDADE DAS DECISÕES NO TEMPO	167
5.3. ESPAÇO DE AUTONOMIA PARA A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS? SOBRE O PADRÃO DE DECIDIBILIDADE	174
5.3.1. <i>Como se operacionalizou a mensuração do padrão de decidibilidade e demais variáveis associadas?</i>	176
5.3.2. <i>Investigando o caráter “cartorial” dos conselhos, agora sob diferente proxy: seu padrão de decidibilidade</i>	179
5.3.3. <i>Aprovação/desaprovação, presença de ressalvas, condicionantes e recomendações no corpo das decisões</i>	181
5.4. A QUEM SE DIRIGEM AS DECISÕES DOS CONSELHOS? E QUEM ELES CITAM? SOBRE A PROVISÃO PÚBLICA, SEMI-PÚBLICA E PRIVADA	192
5.4.1. <i>Grande área de educação</i>	194
5.4.2. <i>Grande área de assistência</i>	199
5.4.3. <i>Área da saúde</i>	205
CONSIDERAÇÕES FINAIS	208
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	217
DOCUMENTOS ADICIONAIS	227
APÊNDICE 1: FONTES DE DADOS UTILIZADAS	228
PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC-IBGE)	228
INFORMAÇÕES COMPILADAS POR GURZA LAVALLE E BARONE (2015)	229
INFORMAÇÕES COMPILADAS A PARTIR DO BANCO DE DECISÕES	229
APÊNDICE 2: – SUBTIPOLOGIA DE DECISÕES.....	231
[DEF]. DEFINIÇÃO GERAL DA POLÍTICA.....	231
[FISC]. FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ATOS DE TRANSPARÊNCIA DO CONSELHO	232
[GEST] GESTÃO ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA	233

INTRODUÇÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

É amplamente reconhecido o fato de que o Brasil é um exemplo peculiar no que se refere não só à quantidade, mas também à diversidade de experiências formalizadas de participação política extraparlamentar, que se encontram incrustadas nas mais diversas áreas de políticas públicas. Parte da literatura denominou tais experiências de *Instituições Participativas* (IPs), referindo-se a formas institucionais contemporâneas que são construídas e fomentadas pelo próprio Estado com o objetivo de cumprir o mandato constitucional, constante na carta de 1988 (CF-88), de *gestão pública participativa* (AVRITZER, 2007; GURZA LAVALLE et al., 2018a; LIMA et al., 2014). Trata-se de experiências como a dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos, Ouvidorias e Comitês de Bacias Hidrográficas, que guardam, entre si, diferenças consideráveis, mas que, em comum, visam a permitir ao participante individual ou às associações civis algum tipo de entrada na provisão de políticas públicas.

As instituições participativas são um fenômeno com vultuosidade e capilaridade, que tem colocado tanto desafios teóricos (por exemplo, à compreensão das noções de participação, representação, sociedade civil e interfaces Estado/sociedade), quanto empíricos (uma vez que, por seu caráter recente, ainda são relativamente poucas as fontes de informações abrangentes sobre o fenômeno) àqueles analistas que se debruçam sobre essa categoria de forma mais geral, ou sobre as suas unidades constitutivas em particular. É possível, mesmo, argumentar que as IPs têm conformado uma espécie de camada institucional adicional ao Estado brasileiro (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015a), uma vez que é enorme a quantidade e variedade de IPs que vêm sendo instaladas no país, em especial a partir da década de 1990.

No entanto, é preciso enfatizar que, dentre os mais variados formatos de IPs, os *conselhos gestores* parecem representar, já há algum tempo, e ainda hoje, o arranjo institucional preferencialmente adotado por diversos setores de política como forma de dar concretude ao mandato de gestão pública participativa, em especial no âmbito

municipal. Os números são impressionantes: estima-se que haja mais conselheiros que vereadores no país, e que mais de 30 mil conselhos tenham sido instalados nos municípios (GURZA LAVALLE; RODRIGUES; GREGHI, 2012). No caso da saúde, mais emblemático, sua presença territorial é de nada menos que em 98% dos municípios (IBGE, 2009).

É preciso notar que essa massiva e rápida expansão dos conselhos ao longo de todo o território nacional envolve, além de recursos humanos e organizacionais, uma ação coordenada em larga escala – em especial, incentivos e indução de origem federal (ARRETCHE, 2012; ARRETCHE et al., 2012; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015a). Além disso, nos municípios, uma série de acomodações institucionais (legais, organizacionais e procedimentais) deve ser feita para que aquelas instituições sejam criadas e integradas, em maior ou menor grau, às suas atividades rotineiras. Afinal, trata-se da inserção de uma instituição que se vinculará a diversas outras e a um sistema pré-existente de produção de políticas locais.

Todos esses custos seriam injustificáveis se não houvesse expectativas sobre o papel a ser desempenhado por essas instituições. Claro, é preciso delimitar, primeiro, a que objeto se refere essa potencial incidência: ela pode recair sobre o processo de formação da opinião, sobre a formação política e/ou administrativa dos conselheiros, sobre a representação política, etc. No caso deste trabalho em particular, a pergunta se refere inteiramente à incidência que se dá sobre a produção da política pública no plano municipal. Mais especificamente, inquires sobre a incidência de um grupo particular de conselhos que podem ser chamados de “mais institucionalizados” sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas públicas associadas à noção bem-estar. *Sendo que, por “mais institucionalizados”, aqui, faz-se referência àqueles conselhos que estão organizados federativamente, com uma estrutura organizacional e legal que induz seu espraiamento geográfico, assim como a regularidade mínima de seu funcionamento. Podem, eles, ter parte significativa de sua atuação respaldada constitucionalmente ou por lei infraconstitucional, além de manter acesso a controle de recursos. Claro, tais instituições pertencem elas mesmas a sistemas de política ou a políticas nacionais que também se organizam federativamente, mas a partir de algum grau de coordenação centralizada.*

Há, não uma, mas ao menos duas razões fortes que nos levam a conectar o âmbito de provisão de bem-estar às experiências institucionalizadas de gestão participativa existentes no Brasil.

A primeira diz respeito à própria definição do escopo de ação do *Estado de bem-estar social*: numa compreensão contemporânea, se refere não só à provisão estritamente estatal de políticas, mas também ao papel regulador que é exercido, também pelo Estado, em relação à provisão privada e semiprivada de serviços sociais (ESPING-ANDERSEN, 2009; HACKER, 2008). Argumento neste trabalho que não só a proliferação, mas a própria incorporação dos conselhos nas estruturas de gestão municipal pode estar corroborando para a formação de novas capacidades estatais no plano local, em especial as de caráter administrativo – capacidades estas que buscam lidar seja com a regulação dos parâmetros de provisão privada, seja com a gestão, fiscalização e definição da provisão que é exercida pelas OSCs.

A segunda, por sua vez, diz respeito a algumas apostas teóricas da literatura de *Welfare State*. Segundo alguns de seus trabalhos, a melhoria das políticas de bem-estar envolve a ampliação da superfície de contato existente entre a esfera de provisão e os grupos sociais potencialmente atingidos pelas suas políticas e/ou as comunidades de políticas pertinentes às temáticas em pauta (HELLER, 2001; HUBER; STEPHENS, 2012; LEE, 2012). Noutras palavras, envolve a inclusão de canais e instrumentos de participação daqueles grupos, para além da via eleitoral (ver Capítulo 1).

Cabe notar, já no final de década de 1990 esse caráter de presença disseminada dos conselhos de áreas sociais pelos municípios – portanto, associada à provisão de bem-estar – já era notada por Draibe:

Tomado em si mesmo, este arranjo institucional [conselhos] não é inédito. Para além de qualquer julgamento sobre sua eficiência, há que se reconhecer que o nosso pretérito Estado de Bem Estar, moldado desde os anos 30, envolveu inúmeros conselhos, localizados em distintos pontos da estrutura federativa ou dos processos decisórios das políticas sociais setoriais. O que sim não se conheceu no passado foi a presença constitutiva que esses mecanismos ocupam hoje nas várias áreas de política. Nem muito menos o perfil sistêmico que projetam sobre a estrutura e a dinâmica do conjunto das políticas sociais (DRAIBE, 1998).

No entanto, os conselhos de modo algum podem ser chamados de um conjunto homogêneo de instituições. Afinal, como se verá, existe enorme diferenciação em

relação às múltiplas áreas de conselhos existentes – seja em termos de expansão territorial, inserção setorial ou respaldo legal, seja em termos do que decidem, do quanto decidem, dentre outras características.

OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE INTERESSE ANALÍTICO

A primeira precisão analítica a ser feita se refere ao grau de institucionalização que é alcançado por conselhos de diferentes áreas: afinal, há grande diversidade no modo como o grupo de conselhos mais (ex.: saúde, assistência, criança e adolescente) e menos institucionalizados (vide os conselhos de previdência, emprego/trabalho, além da grande maioria dos conselhos de segmentos e de programas)¹ se relacionam à produção setorial de políticas. Como visto mais acima, os mais institucionalizados geralmente estão organizados federativamente, e podem chegar a ter grande parte de sua atuação respaldada constitucionalmente ou por lei infraconstitucional, além de terem acesso a controle de recursos. E como se verá no Capítulo 2, os conselhos gestores associados às principais áreas de políticas sociais, em sua maioria, são exatamente aqueles que se encontram mais institucionalizados e mais espalhados pelo território. Eles se inserem em sistemas de política – também organizados nacionalmente – e, neles, assumem papéis específicos, desenhados a partir do âmbito federal e especificados e aprofundados no âmbito local (ver Cap. 4).

A larga maioria da literatura sobre os conselhos e demais IPs se dedicou principalmente a compreender de que forma tais instituições se organizavam internamente, relacionavam-se com a sociedade civil ou, ainda, se poderiam ser mais bem compreendidas ao serem classificadas como *participativas* ou como *representativas* (GURZA LAVALLE et al., mimeo). Outra parte se voltou para

¹ “Os **conselhos de programas** auxiliam no acompanhamento de ações governamentais específicas, como as ações de combate às drogas e à discriminação, às vezes perpassando distintas áreas de políticas públicas. Os **conselhos de segmentos** acompanham políticas para segmentos específicos da população, como políticas para mulheres, negros e juventude. Por seu turno, os **conselhos setoriais** destinam-se a acompanhar as políticas públicas setoriais de caráter universalista, entre as quais se incluem saúde, educação e previdência social” (IPEA, 2010, 573. *Destaque meu*).

compreender a relação estabelecida com a esfera de produção de políticas. Indícios dessa provisão já foram identificados pela literatura (ARRETCHÉ et al., 2012; ARRETCHÉ; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014; VELLO, 2017a)¹, mas, em geral, limitados a áreas de políticas específicas (habitação, saúde, etc) ou, mesmo, à soma de áreas de forma indistinta. A literatura também ajudou a compreender o papel que é desempenhado por unidades específicas de conselhos (conselho *y* no município *x*) ou por pares e/ou trio de conselhos (conselho *w* nos municípios *u*, *y*, e *t*) via estudos de caso ou de pequena escala. Ainda, buscou efeitos através da bem-vinda diversificação das formas de agregação de informação, mas mantendo o foco na existência de IPs ao invés de observar seus padrões decisórios (há diversos exemplos em: PIRES, 2011). Alguns desses trabalhos ainda conectaram a produção de bem-estar com a existência de instituições participativas (BOULDING; WAMPLER, 2010; TOUCHTON; SUGIYAMA; WAMPLER, 2017; TOUCHTON; WAMPLER, 2013), mas, novamente, tomando a existência das IPs como parâmetro.

Este trabalho, diferentemente, constitui-se uma aproximação de médio alcance em termos da agregação de unidades de observação. Lança mão de uma nova fonte de dados, que favorece a observação dos padrões decisórios dos conselhos e, portanto, o enfoque nas funções que são desempenhadas por eles cotidianamente. Também, costura-se o problema em torno do papel dessas instituições na provisão de bem-estar no município, e tendo os problemas colocados pela literatura de *Welfare State* como subsídio para tal investigação.

O foco desta tese, portanto, tem especificidade. Argumenta-se que os conselhos são também instituições que desempenham funções junto à produção da *policy*, e que, como tal, devem ser compreendidas – noutras palavras, devem ser minimamente equiparados a qualquer outra instituição que contribua, em algum grau, para a produção de políticas sociais. O que dizer, então, das funções que são cumpridas por eles em relação a essa provisão?

Tal movimento requer um esforço analítico na direção de enxergar o conselho menos como uma instituição excepcional, pois participativa, e mais como uma instituição que pode ser equiparada a diversas outras que se encontram associadas à provisão de políticas de bem-estar. Esse tipo de tratamento se faz particularmente relevante quando observamos que:

- (i) Parte das transferências de recursos federais para os municípios – e que está na base da explicação sobre a capacidade da União de promover a convergência das políticas – é condicionada à existência dos conselhos (ARRETCHE, 2012; ARRETCHE et al., 2012; ARRETCHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; BICHIR, 2011). Este é um dos motivos que, inclusive, explica a universalização da presença dessas instituições ao longo dos municípios (CORTES, 2011; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015a);
- (ii) Em algumas áreas, o processo de incentivo (ou, mesmo, de indução) para criação dessas IPs foi incentivado à imagem do que ocorreu com outras capacidades administrativas locais – haja vista o caso dos órgãos gestores e fundos municipais (ARRETCHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; BICHIR, 2011);
- (iii) São instituições presentes nos três níveis da federação (CORTES, 2011; GURZA LAVALLE et al., 2018a) e se estruturam, para diversas áreas, de modo hierárquico. Ou seja, para grande parte das áreas de associadas à provisão de políticas de bem estar, constitui-se um conselho nacional, além de diversas versões estaduais e municipais, sendo que tal configuração mantém relação com o modo de organização hierárquica da própria *policy*;
- (iv) Eles se constituem de forma não autárquica e estão vinculados ao poder executivo (nacional, estadual ou municipal, a depender do nível em que se localizam), sendo deste dependente de apoio organizacional².

Assim, para ampliar o conhecimento disponível sobre o papel dos conselhos na provisão de políticas e serviços sociais é preciso que se considere que eles fazem parte de uma lógica institucional que organiza a distribuição de atribuições políticas, fiscais e de competências entre o governo central e os governos subnacionais; que é imperativo observar as regras que estabelecem as funções e o posicionamento específico de cada conselho em meio à estrutura de sua área respectiva de política; e

² Geralmente estando ligadas a ministérios, secretarias estaduais, secretarias municipais ou, mesmo, a gabinetes da prefeitura. Não obstante, cabe dizer que os conselhos, mesmo não sendo autônomos, possuem capacidade de elaboração do próprio regimento interno.

que se faz necessário examinar as diversas relações que o conselho mantém com outras instituições.

LEITURAS SOBRE OS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS

Tal esforço não se faz sem dificuldades consideráveis. Primeiro, esbarra numa dificuldade de filiação teórica única. Por um lado, isso ocorre porque os conselhos raramente conseguem despertar o interesse de áreas mais tradicionais no interior da Ciência Política – devido à suposição frequentemente implícita de que se tratam de fóruns desprovidos de real poder decisório. Por outro lado, corpos de literatura mais afeitos ao estudo dessas instituições participativas tendem a não oferecer, sozinhas, ferramentas adequadas ao esforço de observar os conselhos como *mais uma peça* da máquina produtora de bem-estar – ou seja, quando estão em meio, ou em relação às instituições mais tradicionais do Estado. Vejamos.

Ao cogitar a chave da “participação”, por exemplo, o trabalho se depara com ao menos três questões principais: i) uma ênfase comum na participação individual, sendo que a ação executada pelos conselheiros pode ser entendida mais como uma representação de tipo não parlamentar, já que envolve a presença de associações que falam em nome de *outrem*; ii) uma ênfase recorrentemente referida mais à ação dos atores do que ao produto de suas atuações; iii) uma aposta frequente em expectativas exacerbadas que tendem a inflar os parâmetros de avaliação e obscurecer, em consequência, muitas das características que nos interessam na atuação dos conselhos³.

No caso da literatura que compreende a participação em conselhos gestores como uma forma de representação política, apesar de proporcionar um enquadramento mais sofisticado para essas instituições (e lidando, deste modo, com o

³ Parte importante da literatura participacionista (literatura que centralmente estabelece interesse nas IPs como objetos de análise) estabelece expectativas normativas que extrapolam o modo como os conselhos se definem institucionalmente e funcionam empiricamente, além de, com frequência, os compreenderem sem a consideração suficiente de suas inter-relações com outras instituições. Este é outro fator que dificultou, durante muitos anos, o acesso a evidências empíricas sistemáticas sobre a produção decisória desses espaços, sobre o papel efetivo que eles cumprem na produção da política setorial (ou transversal), e, ainda, sobre os resultados dessas decisões sobre a política pública.

problema i, citado acima), falta ainda ao campo uma ênfase no que diz respeito à interseção dos conselhos com as áreas de política em que estão inseridos, além do próprio foco na incidência desses colegiados.

A literatura sobre controles democráticos, por sua vez, é mais atenta para as interseções existentes entre o sistema político e o plano social de associações, movimentos sociais ou cidadãos. Por outro lado, engloba em si modalidades tão díspares de controle, que podem, talvez, dificultar a observação das especificidades (apenas) de conselhos mais institucionalizados, os quais se encontram inseridos na produção das políticas.

Já da perspectiva da literatura que trata da definição de políticas e melhoria de desempenho – que, no Brasil, ficou conhecida como o campo da “efetividade das instituições participativas” –, apesar dos vastos aprimoramentos na forma de lidar com evidências, bem como do maior interesse em apurar resultados da produção decisória daquelas instâncias sobre as políticas, ainda há limitações. Em primeiro lugar, se mostra pouco atenta para as relações e interseções que conectam o sistema político e os conselhos. Em segundo lugar, a maior parte desses estudos frequentemente estabelece relações causais entre a existência de IPs e indicadores de políticas públicas antes que se conheça, mais propriamente, o escopo de ações que realmente são cumpridas por essas instituições.

Sobre o último ponto citado, cabe especificar que trabalhos que buscam conectar os efeitos da participação sobre as políticas públicas correm o risco de incorrer no problema da *hysteresis* (também chamada de “ação à distância” ou “causalidade remota”), o que indica que o analista se viu incapaz de demonstrar uma explicação plausível para a conexão existente entre as causas geradoras de um determinado fenômeno e os seus efeitos decorrentes; sendo que tal ausência de conexão se vê evidenciada por uma separação de cunho temporal ou espacial (ELSTER, 1971). Se a distância (inclusive em termos do número de processos intermediários) entre causa e efeito é muito grande, torna-se impossível controlar todos os fatores intervenientes no processo.

Neste sentido, Gurza Lavalle (aqui, se referindo a uma categoria mais ampla de trabalhos do que aquela que investiga a “definição de políticas e melhoria de desempenho”) afirma que “os estudiosos da participação, talvez devido à carga

normativa da categoria, tendem a procurar efeitos remotos e gerais, cujas cadeias causais são não apenas desconhecidas como improváveis e, por vezes, indemonstráveis” (2011a, p. 40). Ora, o que constitui esse problema é o fato de que existem, no mínimo, duas “caixas pretas” que separam causa e efeito: a primeira diz respeito a não sabermos *como* a decisão é tomada no interior do conselho (ou de outras IPs) e *quê* características ela possui; a segunda, por sua vez, refere-se ao modo como os *outputs* resultantes desse espaço de participação serão processados no interior das instituições tradicionais do Estado, sendo ou não considerados para a construção da política pública (2011a).

É justamente essa segunda caixa preta o interesse específico deste trabalho. Existem muitas variáveis que podem interferir na forma como a participação afeta a política pública: o partido político a ocupar o executivo municipal num dado momento; a disposição dos funcionários públicos para considerar os produtos da participação social; a experiência desses atores no tratamento de novas demandas ou problemas; a priorização pré-estabelecida de metas estratégicas e planejamento do setor; a interveniência de atores externos por meio de *lobby* ou influência pessoal com chefes de governo; etc. Ou seja, ainda que a participação tenha efeitos (positivos ou negativos) sobre as políticas, a distância (ou caráter remoto) desses efeitos com respeito à sua origem no interior das IPs implica em dificuldades metodológicas consideráveis. Estas são dificuldades que podem ser chamadas de “intrínsecas” ao estudo dos efeitos, pois poderiam incidir sobre muitas das instituições tradicionais do Estado.

A opção deste trabalho, então, é a de buscar, naqueles diversos corpos de literatura, insumos que ajudem no tratamento de tipos particulares de incidência ou de características específicas dos conselhos – ou seja, funções específicas para corpos de literatura específicos, já que nenhum deles parece completamente adequado ao tipo de pergunta que se desenha aqui. Além de buscar construir pontes entre esses enfoques e as contribuições advindas dos campos de estudo das políticas públicas e do institucionalismo.

CONSELHOS COMO INSTITUIÇÕES EM QUE PARTICIPAM ORGANIZAÇÕES, NÃO INDIVÍDUOS

Podemos aqui mencionar duas abordagens referidas à participação. A primeira focaliza e dá ênfase principalmente aos meios liberal-clássicos de participação direta, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. A literatura que trata desses instrumentos compreende que eles significam um complemento à democracia representativa na medida em que permitem a ampliação das oportunidades dadas aos cidadãos para exercer suas preferências *individuais* (GURZA LAVALLE, 2016; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010)⁴. A segunda, por sua vez, parte do horizonte liberal, mas com intenção clara de ultrapassá-lo – quando não, caracteriza-se mesmo como claramente antiliberal. Para Gurza Lavalles, que prefere a nomenclatura “participacionismo” para nomear esse grupo⁵, a participação aparece no centro das propostas desses autores, chegando mesmo, em alguns casos, a definir a própria democracia, sempre num compromisso de maximização do valor da soberania popular – ou de autodeterminação dos cidadãos (2016, p. 185). Ambas as concepções, contudo, não se mostram como as mais adequadas para lidar com a análise dos conselhos enquanto partícipes da produção regular de políticas. Veja-se.

O primeiro questionamento quanto a uma possível adequação dessas literaturas aos propósitos deste trabalho se refere ao entendimento da participação como individual: dele compartilham toda a literatura de democracia direta liberal-clássica e parte majoritária do participacionismo. No entanto, como argumentam Gurza Lavalles & Isunza Vera (2010, p. 21), instituições como os conselhos propiciam a

⁴ “La expansión de las primeras [formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular] forma parte de las disputas asociadas a la universalización del sufragio y su promulgación conduce las presiones de la masificación enteramente dentro de los cauces del gobierno representativo” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p. 19).

⁵ “Reservo a denominación participacionismo para la literatura que explícitamente sitúa a participación em posição vertebral no modelo ou proposta sustentado no campo da teoria democrática ou – quando voltados a diagnósticos empíricos – em alusão a ele, significando essa posição de destaque por oposição ou em referência crítica a compreensões reputadas como restritivas, conservadoras, elitistas, formalistas ou minimalistas da democracia – não raro identificadas como liberais” (GURZA LAVALLE, 2016, p. 174).

intervenção de *atores coletivos* que falam em nome de *outrem*⁶; não se tratando, portanto, da atuação de cidadãos que meramente comunicam suas preferências individuais. Segundo os autores, então, quando parte substantiva da teoria democrática trata de “participação”, ela se refere justamente àquela acepção que leva em conta um *indivíduo* tomando parte da política por meio de sua presença *direta* nas instâncias definidas para tal. Ou seja, compreende-se que são experiências que objetivam o alcance da igualdade política e da autodeterminação e que, portanto, dizem mais respeito a perguntas como: “qual deve ser a extensão da inclusão?”; “como lidar com o problema da formação de consensos mínimos?”; “como lidar com a questão da eficiência?”. Essa caracterização da participação diverge das formas de composição e operação típicas de um conselho gestor de políticas públicas no Brasil. Trata-se, assim, de um modo de observação e inquirição que foge aos aspectos necessários para o entendimento dessas IPs como parecem efetivamente funcionar. Uma consequência importante desse modo de olhar se refere ao questionamento sobre a representatividade e à legitimidade no que tange às decisões que são tomadas nos conselhos e em instâncias semelhantes⁷. Esta é apenas uma das questões novas que são colocadas quando se pensa nos termos da representação.

O segundo questionamento diz respeito às expectativas normativas exacerbadas sobre as instâncias de participação da qual compartilham muitos dos autores participacionistas – e sobre as quais, cabe lembrar, foram oferecidos alguns exemplos da Introdução. A esse respeito, a passagem de Gurza Lavalles é muito elucidativa:

“[A maior parte dos expoentes do participacionismo tem sido enfática ao] definir participação em termos de igualdade política, não raro utilizada como meio para a conquista da igualdade econômica – seja porque a primeira permite definir as prioridades e os conteúdos das políticas, a estrutura da tributação e a alocação do gasto público, seja porque a ampliação da

⁶ Em texto empírico, Gurza Lavalles, Acharya & Houtzager (2005) desafiam uma proposição comum da literatura de participação: se esta insiste em centrar esforços na participação individual, os autores argumentam que a análise realizada com dados de São Paulo revelam, na verdade, que são associações as que rotineiramente *representam* cidadãos.

⁷ Cabe lembrar, por exemplo, que conhecimentos consolidados da Participação – como a correlação existente entre a propensão a participar e fatores de estratificação social no caso de Verba, ou relacionados à classe, no caso de Dahl e de Przeworski (GURZA LAVALLES, 2016) – não se aplicam tão bem à observação das inovações democráticas onde a representação de grupos é uma constante.

participação para o local de trabalho introduz as pressões da igualdade política onde realmente fazem a diferença. Ao assumir compreensões de participação e igualdade política substantivas (...), o participacionismo elevou a participação ao patamar de uma potência com capacidade de realizar as promessas não cumpridas da democracia ou de reformá-la profundamente, sanando suas mazelas” (2016, p. 192).

Da elevação da participação “ao patamar de uma potência com capacidade de realizar as promessas não cumpridas da democracia” resulta que os parâmetros de avaliação estipulados se tornam tão exigentes que, não raro, podem obscurecer muitas das características que interessam a este trabalho na atuação dos conselhos. Para citar um breve exemplo, parte desta literatura, no Brasil, ao longo da década de 2000, estipulou um grande conjunto de críticas à forma como os preceitos constitucionais de inserção da participação vinham sendo postos em prática na gestão pública – são exemplos: as limitações impostas pelo formato institucional, pela dinâmica deliberativa interna e pela desigualdade de capacidades cognitivas e/ou políticas entre os participantes. As IPs realmente existentes naquele período, pareciam localizar-se aquém das expectativas estabelecidas, sendo consideradas pelos autores meras formas imperfeitas de institucionalização da participação social em sua concepção mais geral de “emancipação popular” (TATAGIBA, 2002).

Limitados pela necessidade de entender tais instituições como formas imperfeitas de emancipação, aqueles estudos foram então incapazes de elaborar algumas questões analíticas de cunho mais abstrato e orientadas por questionamentos positivos da Ciência Política. Não se perguntaram eles por que, a despeito das limitações identificadas, os atores sociais continuavam ocupando aqueles espaços e disputando os papéis de “representantes da sociedade civil” (sobre essa crítica, ver GURZA LAVALLE, RODRIGUES & GREGHI, 2012; ROMÃO; MARTELLI, 2013; SILVA, 2011). Preocupados centralmente com a autonomia dos conselheiros da sociedade civil em relação ao Estado (AVRITZER, 2012), também fizeram poucas perguntas direcionadas a compreender de forma sistemática as interfaces existentes entre eles e os processos de mútua constituição em jogo (sobre essa crítica, ver GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015). Em suma, a avaliação empírica e a elaboração teórica sobre o funcionamento real dos conselhos foram, por vezes, preteridas por um modelo de expectativas normativamente orientadas, que frequentemente apenas reproduziram os

enquadramentos analíticos convencionais no campo, sem levá-los ao diálogo com outras áreas e sem permitir que os conselhos fossem abordados de um ponto de vista mais amplo.

OUTRAS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELA LITERATURA PARTICIPATIVA

Há ainda outras dificuldades específicas enfrentadas pela literatura participativa, seja em função da natureza de seu objeto ou seja em função das próprias características do campo. No que concerne ao objeto de estudo, em primeiro lugar, as instituições que se quer analisar ainda podem ser consideradas recentes: ainda que, já na Constituição de 1988 tenham sido estabelecidos diversos preceitos constitucionais relativos à gestão participativa, os processos de regulamentação, criação institucional e difusão das IPs datam das décadas de 1990, 2000 e, mesmo, 2010 para alguns casos. Mesmo no caso dos conselhos mais institucionalizados, que mais rapidamente se espalharam territorialmente, os percentuais de presença nos municípios superaram a casa dos 80% apenas há cerca de dez ou quinze anos (CARDOSO JR, 2009).

Em segundo lugar, é imensa a variabilidade existente sob a terminologia “instituições participativas” (IPs) e, mesmo, no interior de cada um dos seus tipos. A variabilidade expressiva também pode ser observada no interior dos próprios tipos de IPs, como bem o demonstra o caso dos conselhos gestores: há versões nacionais, estaduais e locais; há conselhos vinculados a fundos e outros que não; há conselhos que são criados em decorrência da indução federal e outros que não; há conselhos de áreas específicas e conselhos de áreas transversais; há, mesmo, conselhos que foram criados por lei, mas que nunca realizaram reuniões⁸, enquanto outros são recorrentemente classificados como “bastante produtivos” (vide caso da saúde), etc.

Em terceiro lugar – e apesar da melhoria representada pela incorporação de perguntas sobre os IPs na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic-IBGE)⁹ –, ainda são escassas as fontes de dados agregadas e comparáveis que concernem à

⁸ Em 2012, apesar do Conselho Municipal de Habitação de Curitiba constar no site da prefeitura de Recife como tendo sido criado em janeiro de 2006, e de funcionar segundo a Lei n. 11.124/05 do Sistema Nacional de Habitação, foi relatado por diversos entrevistados da pesquisa que o conselho, na verdade, nunca se reuniu (RODRIGUES, 2012).

⁹ Para um manual detalhado de como a Munic pode ser utilizada com fins de avaliação de instituições participativas locais, ver texto de Daniela Barreto (2011).

atividade ou caracterização das instituições participativas (VAZ; PIRES, 2011). Faltam dados, por exemplo, sobre a quantidade exata de conselhos existentes no país, sobre o número de audiências públicas ocorridas nos processos de licenciamento ambiental, sobre o número médio de IPs existentes nos municípios. Mais difícil, ainda, é ter acesso a bases de dados agregadas sobre os resultados produzidos por estas IPs ou a compêndios das normas que incidem sobre os conselhos ou outras Ips.

Um quarto problema, ressaltado por Gurza Laval (2011b), diz respeito ao fato de que a participação seria, ao mesmo tempo, uma categoria política nativa dos atores sociais; um conceito utilizado pela teoria democrática; e um termo que adquiriu *status* jurídico e precisa de constituição formal no interior das instituições responsáveis pela construção das políticas públicas no Brasil. E, sendo polissêmica, imporia dificuldades tanto à sua definição, quanto à aferição de seus resultados. Para o autor, o campo ainda teria dificuldades de delimitar se a participação é um bem em si mesmo ou se ela é apenas um meio para o alcance de outros objetivos (tais como a redistribuição de renda ou o aprimoramento das capacidades de fala, argumentação e tomada de decisões por parte dos atores participantes)¹⁰. Ainda no que diz respeito às dificuldades intrínsecas ao campo, e a despeito dos recentes desenvolvimentos, resta ainda pouca tradição do campo em estudos que estendam as unidades de análise com vistas a construir quadros mais abrangentes sobre a incidência das instituições participativas no país.

ESCOPO DAS CONTRIBUIÇÕES ESTE TRABALHO

Claramente, são muitos os desafios existentes para entender como as inovações democráticas impactam a política pública no Brasil. Neste cenário, novos trabalhos podem contribuir com poucos daqueles desafios a cada vez.

Em termos empíricos, este trabalho privilegia o uso da produção decisória dos conselhos. Afinal, do mesmo modo como as consequências diretamente observáveis de qualquer instituição tradicional do Judiciário, Executivo ou Legislativo podem ser auferidas por meio do registro de suas *decisões* (listas de votação, projetos aprovados,

¹⁰ Por isso, inclusive, vimos a necessidade de começar este capítulo especificando os sentidos de efetividade a que nos referimos neste trabalho.

medidas provisórias, etc.), também as decisões de uma instituição participativa podem ser identificadas e, por conseguinte, constituírem-se como empírica e teoricamente relevantes. São tais decisões que se farão aplicar (caso sejam vinculantes em seu sentido forte, como ocorre com decisões diversas dos três poderes e, também, de parte dos próprios conselhos), ou que se tornarão apenas candidatas potenciais à aplicação (no caso de serem consultivas, como ocorre com o produto das audiências públicas, por exemplo). Especificamente em relação aos conselhos, interessa conhecer os padrões decisórios (entendendo, por exemplo, a proporção de decisões vinculantes) para, depois, compreender o grau em que tais decisões são, de fato, efetivadas.

A produção de um banco de dados que compreende mais de 15 mil decisões de conselhos em seis municípios é um dos produtos originais da pesquisa “Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar”, coordenada por Adrian Gurza Lavalle, com participação da autora por todo o tempo de existência do projeto, e que se desenvolveu no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole, Cem (INCT-CNPq / Cepid-Fapesp)¹¹. Nele, investiu-se na captação censitária das decisões publicadas pelo conjunto total de conselhos presentes nos municípios de Guarulhos, Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza para os anos de 2005 a 2011. Todas as decisões foram classificadas segundo uma tipologia que teve origem indutiva a partir de resultados descritivos produzidos pelo caso piloto da pesquisa (Guarulhos), sendo então associada a uma abordagem dedutiva (GURZA LAVALLE et al., 2018b; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016a).

Diversas vantagens decorrem do uso das decisões como unidade analítica privilegiada: (i) não tomam as falas dos atores como evidência da ação dos conselhos (evitando a contaminação das percepções por expectativas ou interesses imediatos); (ii) enquanto unidade de observação, as decisões possuem cobertura, abrangência e escopo determinados de forma mais precisa; (iii) facilitam a comparabilidade, pois são registradas sempre de modo formal e razoavelmente estruturado. A produção decisória é composta por resoluções, comunicados, editais de convocação, pareceres e outros atos normativos que são emitidos por essas IPs e publicados em diários oficiais.

¹¹ Este projeto foi pensado em interlocução com uma agenda mais ampla de pesquisa. O objetivo era que o desenvolvimento da pesquisa de doutoramento se beneficiasse adicionalmente dessa interlocução acadêmica de modo a fomentar a troca de experiências, metodologias, fontes de dados, referenciais teóricos e premissas de pesquisa.

Observados quais tipos de decisão ocupam mais as suas atividades e quais são de ordem mais rotineira, torna-se possível avaliar o tipo de inserção que possui.

Conciliando o banco de decisões, informações agregadas sobre os conselhos presentes na Munic e análise documental, destacam-se, agora, algumas contribuições potenciais do trabalho.

Em primeiro lugar, analisar decisões é dar a ver as características dos produtos finais dos conselhos que, portanto, adentrarão o território do Executivo (diferentemente das atas, que têm sido um meio comum de análise em estudos de caso desses colegiados). Pretende-se, com isso, colaborar para o teste de proposições tradicionais da literatura que, até recentemente, pouco se assentavam em pesquisa empírica sistemática.

Uma segunda contribuição, e que decorre da primeira (i.e., do fato de que trabalhar com as decisões dos conselhos equivale a tratar daqueles que são seus principais *produtos finais*, ao menos em termos do objetivo incidir sobre a produção de políticas), é a abertura de um novo enquadramento analítico para os conselhos. Segundo tal enquadramento, a participação deixa de ser compreendida apenas como um fim em si mesmo, e passa a ser entendida também como um meio para o alcance de outros objetivos (neste caso, resultados sobre as políticas).

A terceira contribuição refere-se ao próprio registro aumentado que se faz do problema, ao localizar a produção dos conselhos mais institucionalizados como estando associada à produção de políticas e serviços de bem-estar social nos municípios. Com isso, promove-se maior entendimento da inserção dos conselhos no interior de suas respectivas estruturas setoriais, compreendidas como sistemas organizados federativamente. Nesse sentido, e de um ponto de vista mais abrangente, trata-se de uma contribuição para o diálogo entre dois campos da Ciência Política; aquele especializado nos estudos sobre participação social e representação não parlamentar e o campo das políticas públicas.

Uma quarta contribuição se refere ao fato de que o presente trabalho chama atenção para a necessidade de ampliação da agenda dos estudos sobre o *Welfare State*, tanto no que diz respeito à investigação sobre a inserção de experiências reais de gestão participativa na provisão de bem-estar, quanto no que diz respeito à

consideração do papel desempenhado pelos níveis subnacionais nesta provisão (SATYRO; CUNHA, 2019).

Uma quinta contribuição refere-se à possibilidade de replicação e de extensão da aplicação da própria metodologia de análise, o que poderíamos entender como uma espécie de pressuposto para que novas evidências empíricas possam vir a confirmar ou negar os resultados encontrados. Cabe ressaltar, neste íterim, que o esforço de sistematização que foi empreendido pelos pesquisadores do projeto “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation” (e, consequentemente, pela presente proposta de tese) visa permitir não só a replicabilidade de seus próprios achados, quanto a possibilidade de aplicação da metodologia para outras cidades e/ou áreas de políticas por outros pesquisadores no país. Este é um caminho promissor para a análise dos *outputs* de conselhos, mas também pode ser usado como inspiração para a análise de outras instituições participativas, o que já se constitui, por si só, como uma contribuição que pode ser oferecida ao campo.

E COMO SE ESTRUTURA O TRABALHO?

O **Capítulo 1** define o escopo do *Estado de bem-estar social* em foco (Seção 1.1); em seguida, discute a contextualização necessária a essa definição de escopo, já que desloca a discussão, num primeiro passo, para a América Latina, e num segundo passo, para o Brasil – no caso deste, inclusive, são debatidas as vantagens analíticas de trata-lo como um caso de Estado de bem estar-social (Seção 1.2). O passo seguinte consiste em tratar de três campos de discussão que possuem valor igual para a localização do problema analítico do trabalho: (i) o que é o “welfare mix” e o papel da regulação de políticas e serviços sociais providos pelo setor privado ou semi-público; (iii) o papel exercido pela participação não eleitoral no interior da teorização sobre a provisão de bem-estar; (ii) e, por fim, a divisão de competências existente entre o governo federal e o município na produção de políticas sociais. O objetivo é mostrar porque interessa compreender o papel dos conselhos municipais na produção de bem-estar no plano local.

No **Capítulo 2** são apresentadas considerações para o enquadramento analiticamente mais adequado dos conselhos (os mais institucionalizados) enquanto

partícipes do funcionamento regular da política. Argumenta-se que pode corroborar para tal objetivo compreendê-los em relação às instituições democráticas tradicionais e avaliar a qualidade e intensidade de sua inserção na formulação e gestão das políticas públicas setoriais. Esse movimento visa a encarar o conselho dentro de sua estrutura setorial (ou transversal) e dentro de seu contexto institucional-legal mais abrangente. Afinal, no Brasil, a produção de políticas públicas – sobretudo as sociais – se dá em contexto federativo e implica na necessidade de entendermos, ao mesmo tempo, os mecanismos de coordenação de que usufrui a União, assim como o papel exercido pelos entes subnacionais quanto à implementação. Ao final do capítulo, procura-se demonstrar a existência de uma correlação entre as áreas de política social mais comumente associadas à noção de *Estado de bem-estar social* e as áreas de atuação dos conselhos municipais mais institucionalizados.

No **Capítulo 3** são apresentadas todas as considerações analítico-metodológicas necessárias para o entendimento das análises empíricas que serão realizadas no Capítulo 4 e, em especial, no Capítulo 5.

Com a introdução dos capítulos empíricos, a partir deste ponto, o uso com função contextual de diversas áreas de política pertencentes ao escopo do estado de bem-estar social é estancado para dar lugar ao aprofundamento empírico das áreas de saúde, educação e assistência social, mais especificamente.

O **Capítulo 4** se propõe a iniciar o teste e qualificação da proposição “*Conselhos (ou, mais propriamente, aqueles pertencentes a sistemas de política) são instituições que regularmente incidem sobre a produção de políticas públicas e serviços de bem-estar no município*”. Primeiramente, ele se dedica a justificar e contextualizar as condições associadas à satisfação dessa proposição, para, então, realizar o exame das condições institucionais, legais e formais de atuação dos conselhos nos municípios, nas três áreas em foco.

O **Capítulo 5**, então, apresenta uma análise das decisões publicadas por 18 conselhos das principais áreas sociais de provisão de bem-estar, em seis municípios, e investiga seus padrões temporais, seu conteúdo e padrões de incidência. Com isso, elenca-se uma série de indícios de que os conselhos mais institucionalizados fazem parte do funcionamento regular das áreas de política às quais estão vinculados. Com auxílio de dados administrativos para todos os municípios do Brasil, levantam-se

algumas evidências de que essas características estariam presentes e distribuídas entre os conselhos dessas áreas em todo o território nacional – evidenciando a generalidade e ubiquidade de um fenômeno costumeiramente compreendido ou como excessivamente genérico (i.e., para todas as áreas), ou como particular.

Capítulo 1 - ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, DEMOCRACIA E O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO

O propósito deste capítulo é estabelecer as bases teóricas e analíticas para se entender a provisão das políticas e serviços de bem-estar social no plano local, que, por sua vez, abre espaço para a compreensão do papel dos conselhos gestores nessa configuração. No entanto, para a consecução dessa finalidade, alguns passos prévios precisam ser cumpridos.

Como se verá, o Capítulo se inicia (Seção 1.1) chamando atenção para a dificuldade implicada em circunscrever o conceito de Estado de bem-estar social (*Welfare State*), e, daí derivado, de seu conteúdo. A seção, então, apresenta uma variedade de acepções e acaba por defender maior utilidade analítica, para os propósitos deste trabalho, da adoção de *welfare mix*, uma categoria útil para a observação do conjunto composto pelas provisões pública, semi-pública e privada. É sobre a gestão, vigilância e definição de parâmetros para todos esses âmbitos, mas, sobretudo, para os dois últimos, que os conselhos mais institucionalizados poderão cumprir um papel específico na provisão de bem-estar. Em seguida (Seção 1.2), contextualiza-se a discussão sobre a provisão de bem-estar social para a América Latina e, na sequência, para o Brasil – sendo que, nesta última, é questionado se o Brasil pode ser propriamente interpretado, ele mesmo, como um Estado de bem-estar social. Defende-se que sim por três principais razões: níveis de gasto relatados pela literatura, existência de diferentes regimes de bem-estar social no Brasil, e, também, por permitir comparabilidade e ser analiticamente mais profícua.

Na sequência, então, o texto se divide em três blocos com o intuito de explicar, respectivamente, três escolhas analíticas do trabalho. O foco da Seção 1.3 é apresentar, com mais detalhamento, o argumento do “*welfare mix*” (ESPING-ANDERSEN, 2009), ressaltando a importância de se considerar não só a provisão pública, mas também aquela que é realizada por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e, mesmo, pela iniciativa privada com fins lucrativos. De importância

fundamental nessa seção é tratar da necessidade de regulação dessas outras formas de provisão, assim como de sua gestão. A Seção 1.4, então, discute porque é importante considerar o papel da gestão pública participativa na provisão das políticas de bem-estar, e, em especial, dos conselhos mais institucionalizados. A Seção 1.5, por fim, trata da divisão de competências para a provisão de bem-estar, explorando, de um lado, o papel da União e, de outro, o papel do município, e sublinhando porque é importante observar a atuação do último.

1.1. O ESCOPO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O escopo do que se pode compreender por Estado de bem-estar social, e os conteúdos, contornos, funções e efeitos potenciais a ele relacionados se configuram como tema de recorrente (e antigo) debate pela literatura. De saída, é importante considerar que é diverso o conjunto de tradições teórico-analíticas de *interpretação* desse fenômeno. A sistematização de Bèland (2010), por exemplo, é bem ilustrativa desse fato ao mostrar que o Estado de bem-estar social pode ser lido à luz: do conceito de cidadania (vide Marshall); do conceito de solidariedade (vide tradição sociológica inspirada em Durkheim); do conceito de desmercadorização (vide Esping-Ardsen)¹²; da proposta de Robert Castel de uma política social que corrobore para uma “wage society”¹³; ou de uma perspectiva analítica que incorpore o papel do mercado nessa provisão (vide Hacker).

Sendo múltiplas as tradições teóricas voltadas ao estudo do Estado de bem-estar social, seria, portanto, improvável que aquele conceito fosse concebido de modo unívoco. Hacker (2008), ao realizar um balanço dos estudos (e já considerando recentes desenvolvimentos associados às críticas da literatura sobre gênero, assim

¹² Desmercadorização: busca a redução da dependência absoluta dos trabalhadores de sua participação quase obrigatória no mercado de trabalho (reduzindo, assim, a autoridade absoluta do empregador).

¹³ Ao contrário de Marshall e Esping-Andersen, que veem a moderna política social como algo que emerge em oposição ao mercado, Castel acredita que a política social domestica o mercado por dentro. Assim, não é difícil ver que Esping-Andersen será favorável aos programas universais, enquanto Castel vê com bons olhos as políticas sociais associadas ao status de trabalhador (modelo conservador). Para o último, portanto, a lei do trabalho e o seguro social são importantíssimos (vide, nos EUA: Medicare, Social Security) (BÈLAND, 2010).

como aquelas derivadas das clivagens de etnia/raça), afirma que ainda não se tornou claro como se deve lidar, em termos analíticos, com a maior ou menor elasticidade desse conceito. O trecho abaixo ilustra a dificuldade: trata-se de parte do verbete *Welfare State* de um dicionário especializado sobre o mesmo tema:

“(...) From different theoretical perspectives, it is still difficult to find out when we are really dealing with a welfare state. How great should the state’s involvement in society be before we can talk about a welfare state? What will we include in our measurement of the welfare state? The reason for asking these types of questions is clearly that some of the state’s expenditures do not belong to expenditures in the area of a welfare state. This is the case, for example, with expenditures on military service, foreign policy, and at least part of the administration. (...) This gives rise to further problems about how to analyze the concept and which expenditures should be included when analyzing it.

Should we focus on expenditures from the Department of Social Security, or should we take a broader view, including the Department of Labor or Department of Housing, and how should we draw the boundaries? There are no straightforward answers to these questions (...)” (GREVE, 2014, n.p.).

A referida elasticidade do conceito diz respeito, claramente, à existência de um leque amplo de objetivos socioeconômicos que serviram de tema para múltiplas disputas políticas e que, paulatinamente, foram sendo associados ao Estado de bem-estar social. Tais objetivos podem compreender desde a descomodificação, a ampliação da cidadania, a redução da pobreza ou da desigualdade de renda (ou, mais recentemente, de gênero, por ex.) até a amenização de choques e riscos econômicos ou decorrentes de desastres ambientais.

E a observação de desenhos institucionais realmente existentes no mundo revela uma também diversa variedade de conteúdos (políticas públicas e serviços) que foram efetivamente implementados visando uma resposta aproximada a um ou mais daqueles objetivos. Disso resulta que os estados de bem-estar social podem ser encontrados de muitas formas, lembra Grave: desde um modelo mais amplo, que busca garantir proteção do nascimento à velhice dos seus cidadãos, até modelos minimalistas, nos quais poucos benefícios são providos pelo estado.

They differ in the way they are financed, from universal tax systems to systems

mainly based upon individual contributions and private insurance. There is also a range of systems, where the emphasis varies from focusing on specific contingencies to living standards for individuals, and from systems in which a large portion of the benefit consists of income support and mainly public income transfers to systems that largely rely on benefits in-kind or provision of care, for example, in the form of care for the elderly by providing homes for them” (GREVE, 2014, n.p.).

Sendo diversas as tradições teóricas, o escopo do conceito, os objetivos, os conteúdos implementados e os modelos efetivamente existentes, cabe então recorrer a uma forma operativa de lidar com o *Welfare State*, que seja adequada ao escopo e às pretensões deste trabalho. Definições como a de Bèland (2010), por exemplo, ainda que possam simplificar a delimitação do escopo do Estado de bem-estar social ao associá-lo à mera agregação de programas sociais que se desenvolveram em países específicos, também perdem outros aspectos. É uma concepção bem mais ampla, apresentada por Esping-Andersen (1991), que parece mais útil aqui. O autor emprega a expressão *regimes de bem-estar* justamente para demarcar uma distinção mais geral, capaz de evitar a associação frequentemente equivocada entre o conceito de *Estado de bem-estar social* e as políticas que visam apenas a melhoria de condições sociais. Ela procuraria “(...) superar a estreiteza da perspectiva das ‘políticas sociais/Estado de bem-estar social’, agregando questões como emprego, salários, controle macroeconômico e a influência dos mecanismos de bem-estar na estrutura geral da sociedade” (FARIA, 1998, p. 56). Ademais, ao enfatizar os “regimes de bem-estar” ao invés de os “Estados”, a noção pavimenta o caminho para pensar a importância do setor privado (mercado) e das famílias, para além da ação direta do governo – uma vantagem analítica importante para os estudos de bem-estar, como veremos.

Em um de seus textos mais importantes, Esping-Andersen (1990) apresenta o que seriam os três modelos básicos de regimes de bem-estar. O regime *Social-democrata* se caracterizaria por serviços públicos, de acesso universal, por isso, seria gerador de desmercadorização. Além disso, promoveria igualdade nos elevados padrões de provisão e manutenção do pleno emprego¹⁴. O regime *Conservador* ou *Corporativista*, ainda caracterizado pelo caráter público dos serviços prestados pelo Estado, porém com acesso não universal e estratificado (frequentemente estabelecido

¹⁴ Seriam exemplos desse regime: Suécia, Noruega e Dinamarca.

por categoria profissional e/ou por região), resultaria em baixo impacto redistributivo e dependência com respeito ao mercado de trabalho (mercadorização), na medida em que não incentiva a solidariedade de classe, mas apenas a interna às classes¹⁵. O regime *Liberal*, por sua vez, seria aquele no qual o papel do Estado é limitado a garantir que os prestadores de serviços privados cumprirão com os seus contratos, no qual apenas os comprovadamente pobres recebem serviços diretamente do Estado e no qual existem políticas que objetivam gerar estigmatização¹⁶.

Os três regimes citados, dentre outras coisas, se constituem como uma crítica ou uma resposta a uma noção presente em muitos dos trabalhos de economia do bem-estar, que até então se baseavam predominantemente na mensuração dos gastos estatais como medida de provisão de bem-estar. Esping-Andersen critica a equiparação entre recursos e melhor qualidade na provisão, além de introduzir aspectos políticos à discussão – já que ressalta a importância de questões como desenhos institucionais, regras de acessibilidade, cobertura, etc. Vale observar ainda que, sob essa perspectiva, perde importância a classificação binária de um país como sendo ou não um Estado de bem-estar social, ganhando mais proeminência investigar o quanto o regime ali vigente se aproxima mais ou menos de diferentes modelos típico-ideais.

Quase duas décadas depois, Esping-Andersen (2009) busca incorporar aos seus trabalhos parte das críticas feministas à literatura do Estado de bem-estar social – dentre elas, a desconsideração do valor do trabalho doméstico não remunerado efetuado pelas mulheres, que não era computado como provisão de bem-estar por uma grande parte dos modelos existentes¹⁷. Busca o autor, também, responder à

¹⁵ Exemplos: Alemanha, França e Itália.

¹⁶ Exemplos: EUA e Canadá.

¹⁷ Nesta obra, Esping-Andersen discute também como alterações demográficas e relacionadas à reconfiguração dos papéis de gênero demandam o desenvolvimento de uma nova noção do Estado de bem-estar social. O autor argumenta que o processo ainda em andamento de erosão da especialização de gênero aumenta as possibilidades de escolha relativas a uma série de questões que afetam tanto a unidade familiar e pessoal (diversificação dos modelos de família, abertura para o questionamento sobre a maternidade, etc.), quanto a laboral (esquemas diversificados de dedicação ao trabalho em termos de horas, espaços, etc.). Tal *revolução* (termo presente no título da obra) geraria desigualdades crescentes, na medida em que as mulheres de classes privilegiadas, de alta escolaridade, teriam mais condições de usufruir ao máximo os benefícios das novas possibilidades existentes, enquanto a população mais pobre permaneceria presa a esquemas mais antiquados de divisão de gênero. Esping-

capacidade limitada de sua tipologia original para captar a prestação privada ou semi-privada de bem estar (FARIA, 1998). Ainda, trata da existência de distintos modelos de provisão de bem-estar, ou como prefere denominar: *welfare mix*. Este último ponto, cabe sublinhar, é de particular interesse para o presente trabalho e será desenvolvido na Seção 1.3: a ideia de que determinados Estados podem elaborar e implementar políticas ou sistemas de políticas de bem-estar que envolvem proporções múltiplas de provisão estatal e privada e/ou semiprivada, logo, inúmeras classificações possíveis.

Cabe lembrar, a propósito, e guardadas todas as distinções entre as abordagens, que mesmo a noção de Bèland – mais entendida como um conjunto ou agregado de políticas sociais – nos sugere um caminho semelhante: o de que classificar certo país como um estado ou um regime de bem-estar social implica localizá-lo no interior de um *continuum*, não de uma escolha binária ou entre poucas categorias. Tal olhar abrangente quanto a possibilidades mais diversificadas de provisão traria o ganho analítico de permitir comparabilidade entre um maior número de casos, além de permitir a qualificação das diferenças existentes em termos de equidade, qualidade dos serviços e eficiência.

Mas voltemos ao tema dos problemas implicados na mensuração da provisão de bem-estar social exclusivamente por meio de gastos sociais. A este respeito, também outros autores, como Titmuss (precocemente, ainda anterior à década de 1970)¹⁸, Howard (1997, 2008) e Hacker (2002, 2008), podem ser colocados em linha com Esping-Andersen no que diz respeito à identificação de problemas no uso exclusivo do gasto social para o dimensionamento da promoção de políticas sociais. Se o último queria chamar atenção à importância das instituições para esse processo, os

Andersen defende então um *welfare mix* forte, capaz de gerar políticas que provejam condições adequadas para a finalização daquele processo de erosão da especialização de gênero (“gender-equality equilibrium”), gerando, assim, condições mais igualitárias de desenvolvimento aos cidadãos, além de maior eficiência produtiva.

¹⁸ “(...) one of the most influential writings on the welfare state—Richard Titmuss’s (1976) famous Essays on the ‘Welfare State’—placed tax policy (which he termed ‘fiscal welfare’) and private social benefits (which he called ‘occupational welfare’) on a par with spending as a means of achieving social welfare ends” (HACKER, 2008, p. 393). Para Faria, por sua vez, o esforço do autor é ainda mais antigo, referente à década de 1950: “(...) já na década de 1950, Richard Titmuss insistira em que os benefícios e serviços públicos não são a única forma de compromisso institucionalizado com o bem-estar humano. Outras formas são as políticas fiscais (abatimentos ou dedução fiscais), a assistência ocupacional e a privada (assistência voluntária, instituições de caridade, ajuda mútua)” (1998, p. 65).

três primeiros pretendiam dar destaque às formas “escondidas” de provisão que, por muito tempo, foram negligenciadas. Ou seja, estariam fora do radar de diversos analistas a existência de instrumentos alternativos para promoção de bem-estar: “(...) from regulation to tax breaks to judicial empowerment to the use of government credit and insurance” (HACKER, 2008, p. 394).

A provisão privada e semi-privada, tal como o gasto social propriamente dito, deveriam, portanto, ser interpretados como diferentes meios para se alcançar fins de bem-estar social já que o Estado pode atuar seja por meio de execução própria, da contratação de prestadores e de serviços específicos, seja por meio da concessão de generosos subsídios ou da regulação da provisão – ainda que com resultados práticos bastante diferentes, como lembra Hacker (2002, 2008).

“[Nos EUA, por exemplo,] Employment-based benefits are much more prevalent and generous at higher ends of the wage scale, and tax subsidies, because they forgive tax that would otherwise be owed, are generally worth the most to taxpayers in the highest tax brackets. Overall, only about two-thirds of workers receive health insurance through employment, and fewer than that have a pension plan (...)!” (HACKER, 2008, p. 395).

Para o autor, ao se mensurar adequadamente o Estado de bem-estar social (incluindo o chamado *hidden welfare*¹⁹), os Estados Unidos, por exemplo, passam a ser comparáveis aos países europeus no que diz respeito à provisão de bem-estar. Não obstante, apesar de gastar em torno do mesmo, o modelo americano é muito menos favorável a cidadãos de renda baixa, portanto, reprodutor de desigualdades sociais – basta lembrar que, apesar dos altos padrões de gasto, sequer há um serviço universal de saúde em funcionamento no país²⁰.

¹⁹ “‘Properly measured,’ in this case, means adjusting for relative tax burdens and including private employer-provided benefits that are substantially regulated or subsidized by government”. Howard, por sua vez, fala em mirar nos: “tax breaks with social welfare aims, such as the Earned Income Tax Credit (EITC) for the working poor” (HACKER, 2008, p. 394).

²⁰ Esping-Andersen e Hacker concordariam que o que difere o Estado de bem-estar social norte-americano dos europeus é menos o percentual total de gasto, mas outras características – em especial, o fato de ser um modelo promotor do aumento das desigualdades.

Apesar do escopo e da abrangência variável, a discussão aqui feita sobre “bem-estar social” pode ser simplificada em torno de três eixos gerais, segundo Hacker (2008). **Primeiro**, a própria definição de Estado de bem-estar social pode variar entre um modelo mais restrito (por exemplo, igualando-a ao conjunto de programas sociais instalados num dado país) e um mais amplo (por exemplo, que compreenda não só as políticas sociais, mas também questões relativas ao emprego e controle macroeconômico da economia). **Segundo**, a compreensão de quais políticas deveriam ser incluídas no rol de serviços oferecidos também se vê sujeita a uma multiplicidade de interpretações: é possível incluir políticas de inclusão produtiva (ou não), políticas de habitação (ou não), políticas de educação (ou não), enfim, delimita-se um escopo mais amplo ou mais restrito de políticas que fazem parte do núcleo duro de benefícios providos à população. **Terceiro**, o mesmo ocorre em relação ao modo de produção desses benefícios: é possível considerar apenas serviços executados por agentes estatais, políticas financiadas pelo Estado (ainda que não executadas por ele) ou, ainda, produção indireta de políticas via isenção fiscal (ou outros meios).

1.2. CONTEXTUALIZANDO A PROVISÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL: AMÉRICA LATINA E BRASIL

As distinções conceituais vistas na seção anterior, em grande medida, foram elaboradas para descrever o contexto dos países mais ricos, em especial, europeus. Assim, as políticas, regimes e modelos de provisão de bem-estar-social denominados “clássicos” espelham, em boa medida, os contextos empíricos de lugares bastante particulares. Dizer da provisão de bem-estar pelo Estado no caso de países da América Latina – e, em particular, do Brasil – traz desafios analíticos adicionais. O objetivo da seção seguinte é alertar para algumas diferenças nos contextos existentes e, portanto, atentar para bases distintas para formulação de hipóteses e diagnósticos.

1.2.1. América Latina

Debates especializados apresentaram diversas variações da tipologia de Esping-Andersen, aplicadas a outras regiões do mundo, inclusive para a América Latina (cf. SATYRO; CUNHA, 2019). Contudo, diferenças importantes desafiam o intuito comparativo, e essas não residem apenas no modelo das políticas públicas, mas também em características políticas e sociais que subjazem à ação dos Estados e a provisão de bem-estar. Vale apontar, por exemplo, que nos países da OCDE, que inspiraram os principais modelos e explicações, frequentemente o desenvolvimento dos sistemas de bem-estar esteve atrelado a históricos particulares dos mercados de trabalho, sindicatos, organizações de classe e partidos que articularam e mobilizaram segmentos mais ou menos específicos da população. Tais características e históricos não se efetivaram da mesma forma em outros lugares.

Conferindo atenção a esses pontos, Huber e Stephens (2012) discutem adaptações necessárias ao *framework* analítico originalmente pensado para tratar dos padrões de políticas públicas e de redistribuição em democracias industriais avançadas – como transplantá-lo para países da América Latina?²¹ Segundo os autores, em geral, a região teria dificuldade de promover redistribuição em função de problemas em três eixos correlacionados: i) democracias relativamente recentes ou breves; ii) partidos relativamente jovens e menos organizados; iii) elevadas informalidade e desigualdade que prejudicam a organização e a representação de classe.

Quanto ao primeiro ponto (HUBER; STEPHENS, 2012), os autores afirmam que a ausência de um longo período democrático em parte importante dos países da América Latina dificultou a construção de um ambiente propício para a atuação forte dos partidos – estes, um dos principais atores responsáveis pela representação de interesses de classe. O segundo ponto, com efeito, se relacionaria ao primeiro. Huber e Stephens afirmam que, na América Latina, os partidos seriam mais jovens e mais fracos enquanto organizações. Isso decorreria principalmente do histórico recente de autoritarismo vivenciado por parte importante desses países. As alianças estabelecidas entre partidos e sindicatos seriam mais diversas e frágeis; poucas das vezes tendo o sindicato um papel coordenador preponderante. Deste modo, o apelo dos partidos aos

²¹ Ou da Europa Meridional, também se poderia perguntar.

seus membros seria mais comumente ligado a um compromisso ideológico de solidariedade, por exemplo, do que aos apelos de classe. O terceiro ponto discute que, em função do grande tamanho dos setores informal urbano²² e rural, assim como do limitado porte do setor industrial, a região se constituiria num ambiente menos favorável à organização de classe e à mobilização política de classe quando comparada com muitas das democracias industriais avançadas. Tais características, associadas aos elevados valores de desigualdade da região, resultariam então num baixo potencial de autonomia da mobilização política de grupos de classe baixa²³.

Ademais, os autores argumentam que a incapacidade dos sistemas de bem-estar social latino-americanos de proporcionar cobertura universal mesmo para a população urbana potencializaria a desigualdade, cindindo os grupos sociais entre *insiders* e *outsiders* – os primeiros, inseridos nos mercados formais e usufruindo plenamente dos sistemas de proteção social, os últimos vivendo à margem desse sistema²⁴. No entanto, destacam Huber e Stephens (2012, p.24), o cenário latino-americano ainda assim diferiria enormemente daquele encontrado nas democracias industriais avançadas que desenvolveram seus sistemas de proteção social por meios bismarckianos.

“In contrast to Latin America, advanced industrial countries have uninterrupted records of democracy, at least since 1945, and they all have constructed welfare states that redistribute income. These welfare states redistribute income downward across income groups, not only across generations” (HUBER et al., 2006, p. 945).

Cabe lembrar, inclusive, que no que concerne à proteção social dos *insiders*, ela ainda é substancialmente menor no caso brasileiro, por exemplo, sendo comparável com o europeu apenas no que se refere à categoria de funcionários públicos.

Huber e Stephens (2012) argumentam ainda que os partidos de esquerda na América Latina, historicamente, não promoveriam apenas preferências associadas aos regimes de segurança social, mas, também, à promoção de benefícios para os

²² Vide que os valores de informalidade nas décadas de 1970 e 1980 eram semelhantes ao valor característico dos Estados Unidos na década de 1910 e que, mesmo contemporaneamente, os valores permanecem flutuando na alta casa dos 40%, o que demonstra grande estabilidade do fenômeno.

²³ Organizações sindicais, por exemplo, seriam muito mais raras aqui.

²⁴ Tal configuração, em parte, remete àquela do Modelo Conservador, proposto por Esping-Andersen (cf. ARRETCHE, 2018).

trabalhadores “por conta-própria” e domésticos, que representam contingente importante dos *outsiders*:

“Some left parties also organized and campaigned in urban poor neighborhoods where large numbers worked in the informal sector (...). In terms of policy preferences, this means that historically left parties have supported social security schemes, but that they have also promoted the inclusion of self-employed and domestic workers into those schemes” (HUBER; STEPHENS, 2012, p. 33).

Mais que isso, mesmo partidos de centro-direita, em determinadas circunstâncias, e em decorrência da competição eleitoral, tiveram incentivos para promover, em algum grau, políticas públicas visando o eleitorado mais amplo, que, portanto, inclui também os *outsiders*. No caso do Brasil, por exemplo, Limongi, Cheibub & Figueiredo (2015) mostram que o voto é obrigatório desde a década de 1930 e que, além disso, o país apresenta altas taxas de alistamento eleitoral e de comparecimento às urnas. Assim, é possível argumentar que os *outsiders* sistematicamente representaram parte relevante do eleitorado, e que isso teria criado incentivos para que partidos conservadores e de esquerda convergissem à produção de políticas que beneficiassem os eleitores em algumas matérias – cenário distinto, portanto, do que ocorre, em média, nos países da OCDE. Cabe salientar, este ponto é particularmente detalhado por Arretche (2018), em especial para o período pós-1988, quando o voto foi efetivamente universalizado.

Decorre disso, assim, que os cálculos político-eleitorais envolvidos na definição de políticas públicas podem ser muito distintos para um governo europeu, que deve lidar com baixos índices de informalidade, e outro latino-americano, que se vê confrontado com grandes contingentes populacionais expostos à insegurança no trabalho. Por outro lado, como visto, diferenças entre as regiões decorrem da maturidade das democracias e de seus períodos de longevidade, da configuração dos partidos (idade, incentivos) e, ainda, da relação mantida entre as distintas organizações de classe.

1.2.2. Brasil

Considerando o suposto de que há variações entre os regimes de bem-estar social das democracias industriais avançadas e aqueles presentes na América Latina, assim como variações mais finas entre os próprios países latino-americanos (ANTÍA, 2018; HUBER; STEPHENS, 2012; KERSTENETZKY, 2012), cabe avançar agora pelo enfoque ao caso brasileiro.

Na seção anterior (1.1), foram apresentadas diversas concepções acerca do Estado de bem-estar social. Discutiu-se ainda sobre a utilidade da noção de *welfare mix*, de modo a considerar a diversidade de modelos passíveis de serem encontrados em análises comparativas entre países. Do mesmo modo, defendeu-se a importância de, para além da provisão pública, observar-se também a provisão privada e semi-pública de bem-estar. Mencionou-se brevemente, ainda, um ponto defendido por Esping-Andersen ao qual retornaremos em breve: a centralidade da regulação estatal sobre esses outros tipos de provisão.

No entanto, as escolhas até agora adotadas não eximem o trabalho de lidar com a dificuldade intrínseca à tentativa de classificar o Brasil propriamente sob a alcunha de um Estado de bem-estar social. Afinal, trabalhos recentes sobre o tema – por exemplo, como o de Kerstenetzky (2012) e o de Sátyro e Cunha (2019) – ainda se esforçam em marcar tal posição. No primeiro caso, ao fazer uma defesa forte das vantagens teórico-analíticas do uso dessa categoria para o caso brasileiro, e, no segundo caso, ao argumentarem que não são muitos os trabalhos que utilizam o registro de *Welfare State* para caracterizar o país. Tratem-se de ambos.

Para Kerstenetzky (2012), há vantagens teórico-analíticas em se classificar o Brasil como um tipo de Estado de bem-estar social – este, considerado como um objeto histórico, que se apresenta de diversas formas, e que, portanto, varia segundo maior ou menor proximidade de condições máximas e mínimas que define o conceito. A autora defende que compreender o Brasil como um ponto num *continuum* de *Welfare States* traz vantagens em relação à utilização de modelos discretos de classificação, pois permite comparar e avaliar pontos de convergência, divergência e diferenciação, além de prevenir o risco de julgamento idealizado (associado, frequentemente, à idealização do próprio modelo escandinavo).

Resumindo brevemente a detalhada contextualização histórica realizada pela autora naquela obra de 2012, e remetendo apenas à terceira grande transformação por ela citada, portanto, já posterior à promulgação da CF-88, os gastos sociais no Brasil teriam quase que triplicado entre 1988 e 2008, crescendo duas vezes mais rápido que o produto e a população do país, e superando, no último ano da série, uma participação de 20% do PIB²⁵. São citados por Kerstenetzky como avanços, naquele período: a aplicação de diversos preceitos constitucionais relacionados aos direitos sociais; a expansão dos gastos com seguridade social (particularmente, com previdência, que chega massivamente ao meio rural); a universalização da saúde e, também, da educação fundamental e média (ver também: CARDOSO JR; JACCOUD, 2005); a designação do salário mínimo como piso para os benefícios constitucionais; a introdução do critério *per capita* para o repasse de recursos; a ampliação e uniformização de diversos benefícios e direitos sociais; dentre outros.

Inclusive, é neste mesmo sentido que Evans, Huber e Stephens destacam o processo de aprimoramento pelo qual teria passado o Brasil mais ou menos naquele período (tal como mensurado por base de dados de 2011):

“Based on 2009 PISA results, the OECD (2011:16) ranked Brazil among the top 3 countries surveyed in terms of improvement, saying that Brazil had made ‘impressive gains, catching up from very low levels of performance’ and (2011:178) that federal policies including increased public investment and improved teachers salaries seemed to be ‘based on a coherent vision that appear to be generating some consistent improvements’”; (EVANS; HUBER; STEPHENS, 2014, p. 11).

Sátyro e Cunha (2019), por sua vez, argumentam que a abordagem mais comumente utilizada acerca das políticas de bem-estar no país é aquela segmentada por setores (ex.: seguridade social, saúde, educação) e que mais raro é encontrar trabalhos que analisem o Estado de bem-estar social como uma categoria geral de análise. Elas realizam, então, um esforço de classificação por meio de análise indutiva

²⁵ Para uma contextualização histórica da expansão das políticas sociais no Brasil em cinquenta anos e da redução das desigualdades associadas ao acesso a essas políticas, sugiro a abrangente obra organizada por Marta Arretche e denominada “Trajetórias das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos” (ARRETCHE, 2015), que resulta de um esforço coletivo de diversos grupos de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

(portanto, sem estabelecer *a priori* o número de regimes potencialmente existentes) e encontram não um, mas seis diferentes *regimes de bem-estar* que coexistiriam no território nacional. Os regimes são denominados pelos autores como *social assistance*, *corporate*, “*quasi*” *social assistance*, “*quasi*” *corporate*, *family insurance* e *intermediary*:

“(...) the social assistance regime, with strong assistance components, and the corporate regime, supported by the market and insurance policies. The latter was characterized by corporatist structures – namely, the major corporations and a formalized, structured labour market – and there was an omnipresent demand for health plans and private education. In contrast, such elements are missing in the social assistance regime. However, the results showed that there are some variations highlighted by “quasi” social assistance and “quasi” corporate regimes. In a comparison between the social assistance and quasi-social assistance regimes, the second approximates to the liberal model because median security spending and median and high security coverage predominated, in contrast with the social assistance model. The corporate regime is present in the more developed Brazilian regions with low levels of poverty, welfare and complex family structure. We can see that these indicators rose to the median level in the quasi-corporative model. There is also a distinct fifth regime labelled family insurance, wherein family is fundamental to its configuration and it has low levels of state expenditures. Lastly, the modelling process gave us an amorphous profile, which we labelled as an intermediary regime, where the largest amount of unobserved heterogeneity rests” (SATYRO; CUNHA, 2019).

Os autores argumentam, então, que a variação empiricamente detectada não seria propriamente representada pelo modelo clássico de *Welfare State*, mesmo se considerado seu pressuposto de heterogeneidade econômica e social. Diferentemente, para a investigação de países desiguais como o Brasil, argumentam, seria mais frutífero lançar mão da ideia de *regimes* de bem-estar que podem coexistir, ainda que segundo uma distribuição não randômica pelo território²⁶. Este resultado, cabe dizer, apenas ressalta a importância de se observar o comportamento da provisão de bem-estar social nos níveis subnacionais – tema de que será tratado na Seção 1.5.

Dadas as considerações acima, então, me parece pertinente, e, principalmente, frutífero, defender a ideia de que comparar a posição do Brasil num *continuum* de *Welfare States* poderia chamar atenção para características capazes de incrementar o nosso próprio modelo – em grande medida, ainda incompleto e pouco distributivo.

²⁶ A não aleatoriedade dessa distribuição também é encontrada pela análise de Rodrigues-Silveira (2012), ainda que ressalvadas diferenças no modelo analítico (lá, o autor trabalha com três regimes de bem-estar, e não seis).

Mesmo a posição de Sátyro e Cunha, de existência de diversos *regimes* de bem-estar em coexistência no país, não conflita com essa visão mais matizada de classificação dos Estados ou de Regimes de bem-estar social. Afinal, o pressuposto é o mesmo: uma tentativa de fugir de uma classificação binária (*se é ou não se é um Estado de bem-estar social*).

Antes de prosseguir, é importante explicar como se estruturam as próximas seções (ver Figura 1). Apesar de já anunciado na Introdução, cabe rememorar que, a partir deste ponto, o Capítulo se subdivide em três partes que visam tratar, respectivamente, de três escolhas analíticas fundamentais deste trabalho: Seção 1.3 – reforça e detalha porque considerar não só a provisão pública de bem-estar, mas também aquela que é realizada por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e, mesmo, pela iniciativa privada com fins lucrativos (consequentemente, ressaltando a utilidade da categoria *welfare mix*, de Esping-Andersen); Seção 1.4 – discute a relação entre democracia, bem estar e desigualdade, e, mais particularmente, indaga porque cabe compreender o papel da gestão pública participativa em meio a esse cenário; Seção 1.5 – discute porque é fundamental mirar para o papel que é desempenhado pelo município na provisão de bem-estar.

Figura 1. Estrutura das seções do Capítulo 1

1.3. A INTERFACE ENTRE AS PROVISÕES PÚBLICA, SEMI-PÚBLICA E PRIVADA

No livro *“Nonprofits for hire - the welfare state in the age of contracting”* (2009), Smith e Lipsky tratam do que eles chamam de uma dramática reestruturação da forma como os serviços sociais públicos passaram a ser providos nos Estados Unidos – em apenas 25 anos (contados a partir do final da década de 1960), teria ocorrido uma completa disseminação da utilização de associações sem fins lucrativos como prestadoras de serviços sociais para o Estado. O problema colocado por essa reestruturação, segundo os autores, refere-se ao fato de que "(...) entrusting the most vulnerable citizens and the most delicate service tasks to private agencies is not simply a matter of choice between ‘making’ or ‘buying’ services” (SMITH; LIPSKY, 2009). Isso aconteceria porque o tipo de serviço prestado (cuidado e controle de dependentes químicos, alívio da fome, atividades de proteção de crianças, dentre outros), não

deveria levar em conta apenas valores associados à eficiência, mas, também, a noções como justiça, liberdade, direitos e cidadania.

Quando, então, se instala um cenário em que funcionários de agências sem fins lucrativos efetivamente criam políticas (e em que proliferam contratos sem o correspondente crescimento dos mecanismos públicos de controle, como ocorreu no Estados Unidos), como se poderia promover *accountability* de suas ações, além de permitir colaborações para melhoria dos serviços prestados? Mais: Smith e Lipsky argumentam que mesmo a legitimidade daquela ação não poderia ser dada *a priori*, por não ter sido sancionado por um processo deliberativo e democrático, e, claro, com suficientes salvaguardas institucionais associadas. Afinal, para eles, programas de monitoramento e auditoria seriam frequentemente rudimentares e inadequados para manutenção de *standarts*²⁷.

Naquela obra, os autores ainda argumentam que as agências sem fins lucrativos tomaram para si não só responsabilidades que antes eram reservadas aos funcionários públicos, mas que também assumiram novas áreas de responsabilidade que, antes, sequer eram passíveis da ação daqueles agentes (ou seja, novas áreas de atuação que escapavam à própria ação do Estado). Neste sentido, ponderam que os trabalhadores dessas agências se tornaram uma espécie de nova “burocracia de rua”²⁸

²⁷ Mesmo quando posto de modo mais “positivo”, como dizem os autores, o problema persiste: “(...) how can the state secure the interests of citizens in being very careful with police powers, while pursuing its utilization of private agencies for public purposes?” (SMITH; LIPSKY, 2009, p. 12)

²⁸ A análise que Lipsky (1980b) realiza sobre um tipo particular de burocrata, o chamado “burocrata de nível de rua”, é bastante persuasiva no sentido de mostrar as especificidades da participação de um certo tipo de implementador no processo de produção da política – funcionários que mantêm contato direto com os usuários, tais como professores, enfermeiros, assistentes de saúde, policiais ou juízes. O burocrata de rua ocupa um lugar muito particular no ciclo de políticas, uma vez que se encontra no intermédio entre a pressão por resultados vindos do topo (os formuladores esperam uma aplicação fidedigna do plano original) e a pressão que advém, por outro lado, dos usuários (que demandam melhores serviços e/ou maior inclusão nos programas). É ele, portanto, que determina o acesso da população a parte dos serviços públicos por meio do controle da elegibilidade e que, ao mesmo tempo, está em contato direto com o restante da administração. Lipsky explica que a atuação do burocrata de rua é determinada pelas condições que caracterizam o seu trabalho, como a necessidade de ter que lidar com a escassez de recursos, com planos vagos ou com o fato de que a melhoria nos serviços públicos estimula ainda mais a própria demanda. Frente a tais dificuldades, a atuação discricionária desse burocrata dá a ver a necessidade por ele vivida de adaptar os procedimentos originais com vistas a aprimorar ou, mesmo, possibilitar a implementação em questão. Ao fazer isso, ele reforça o seu caráter político, portanto.

(LIPSKY, 1980a; LOTTA, 2008), ou seja, profissionais agindo sob a alcunha de autoridade pública²⁹, e tomando decisões que podem ser bastante relevantes para aqueles cidadãos com quem interagem.

A essa discussão, também posso agregar Esping-Andersen (2009), já que o autor adiciona a relevante questão do aumento potencial das desigualdades. Para o autor, ainda que a provisão privada possa ser defendida por ampliar as opções de escolha do consumidor, estimular a competição, e, eventualmente, até aumentar a qualidade dos serviços prestados, também é possível que os *outcomes* dessa mesma provisão gerem aumento da segregação de bem-estar entre a população. Diga-se: para o autor, diversas combinações para provisão são possíveis, desde um sistema totalmente comercial a um totalmente estatal. Ou seja, opções para prestação de serviço são vastas e podem incluir entidades sem fins lucrativos, provedores privados regulados ou subsidiados ou esquemas de *voucher*. Ele também pondera que os serviços prestados pelo mercado costumam ser mais caros, mas que isso também não significa que sejam sempre inadequados, nem que outros agentes não pudessem prestá-los (igreja, associações de pais, etc). O mais importante a se considerar, para ele, é que o preço do produto oferecido pelo mercado pode ser de acesso para alguns, mas não para outros, e aí reside o principal problema (vide caso da saúde nos EUA: 40 milhões de americanos sem cobertura). Para o autor, “(...) we must always measure any potential efficiency dividend against equity. As a rule of thumb, the equity price we pay will almost invariably overshadow any efficiency dividend” (ESPING-ANDERSEN, 2009, p. 106).

Se, então, existe uma plethora de combinações para provisão de bem-estar, e perante o risco de perda de equidade, Esping-Andersen afirma que a melhor solução será aquela em que se garanta que os provedores de serviços serão propriamente *regulados* e os cidadãos, *informados*. Ou seja, o autor defende a existência de um eficiente e consistente sistema regulatório que seja capaz de conter preços abusivos, promover cobertura diversificada, e reduzir as desigualdades de provisão (2009, p. 107). Vale notar, inclusive, que essa proposição de Esping-Andersen não deixa de ser

²⁹ Para os autores, a provisão de políticas por parte de agências sem fins lucrativos poderia, mesmo, dificultar a identificação do autor do serviço prestado (ou da demanda por ele) por parte dos cidadãos.

validada por Smith e Lipsky. Afinal, para os últimos, ainda que em seus próprios termos, uma governança democrática da provisão de bem-estar requer que todas as agências implementadoras de políticas públicas sejam propriamente “accountable” perante a sociedade, quer sejam eles departamentos de governo, empresas ou prestadores de serviços sem fins lucrativos (SMITH; LIPSKY, 2009, p. 12).

Neste ponto, então, cabe recuperar as contribuições trazidas por autores como Titmuss, Hacker, Howard e Esping-Andersen, e que foram discutidas na Seção 1.1. Lá, viu-se que todos eles, a despeito de especificidades e interesses próprios de pesquisa, chamaram importância para a consideração de um escopo mais amplo de prestadores de políticas públicas e serviços de bem-estar social, que transcenda, portanto, apenas o Estado como único responsável. Como num continuum (este, literalmente proposto por Hacker de modo gráfico), ou como na ideia de um *welfare mix*, em que diversos modelos de provisão são possíveis, e com combinações as mais diversas, parece analiticamente mais rentável compreender a provisão de políticas e serviços de bem-estar como estando localizada na interseção entre Estado, mercado, organizações sem fins lucrativos e família³⁰. É um entendimento assim mais amplo da provisão de bem-estar social que permitirá, inclusive, pensar em formas de controle dos diversos provedores, de modo a garantir maior legitimidade, qualidade, equidade, eficiência, dentre tantos outros importantes atributos daquela provisão.

Duas questões principais decorrem do que foi colocado nesta seção, portanto. Primeiro: é profícuo partir de uma noção como a de *welfare-mix* para sublinhar a importância de se considerar não só o papel que é desempenhado pelo Estado como provedor, mas, também, seu papel como *regulador* da provisão que é realizada

³⁰ Claro, no caso da família como elemento de provisão de bem-estar (e, em particular, sua associação à questão de gênero, uma vez que a dupla jornada feminina tende a se constituir como condição de possibilidade para o bem-estar da unidade familiar), apesar do tema não compor o escopo deste trabalho em particular, ele merece ser ao menos mencionado aqui por seu papel extremamente significativo para o entendimento de qualquer regime de *Welfare State* existente hoje ou no passado.

externamente, seja por entidades sem fins lucrativos, seja por órgão privado (ou outros).

Segundo, é neste ponto que os conselhos podem ser inseridos mais explicitamente no interior dessa discussão: pela possibilidade de atuarem como uma capacidade adicional ao Estado que amplia seu potencial de regular a prestação de serviços que é realizada por aqueles outros provedores. Isso se coloca porque, como será visto nos capítulos empíricos (e como já adiantado no trabalho de VELLO, 2017b)³¹, parte importante da atuação dos conselhos se refere à gestão, controle e regulação da prestação de serviços que é exercida pelas entidades da sociedade civil (caso frequente nas áreas da Assistência Social, por exemplo), assim como por provedores privados (vide caso da Educação). O objetivo será chamar atenção, portanto, para o papel que os conselhos podem estar exercendo tanto na regulação dessa outra forma de provisão, quanto de sua gestão – e, assim, se argumentará nos capítulos subsequentes, contribuindo para a expansão da capacidade estatal.

1.4. DEMOCRACIA, GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA E PROVISÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Esta seção se inicia pela discussão das relações existentes entre o Estado de bem-estar social e a democracia. Mais precisamente, revisam-se rapidamente alguns dos principais argumentos que afirmam que os regimes democráticos são mais favoráveis à expansão de políticas de bem-estar. O objetivo não é aprofundar neste debate em particular, mas fazer uso dessa discussão para iluminar uma questão ulterior: o papel desempenhado pela participação da sociedade civil nesta provisão. Ou seja, destacar como, para além da importância da participação política eleitoral, também se faz necessário considerar o papel que é desempenhado por outras formas institucionalizadas de participação societária (neste caso, aquela que ocorre por intermédio de organizações civis no interior dos conselhos gestores) na gestão, fiscalização, e mesmo, regulação de parte das políticas públicas de cunho social no

³¹ Também ele, um participante do grupo “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation” no mesmo período que a presente autora.

âmbito municipal. Como, enfim, a chamada “gestão pública participativa” pode contribuir para a produção de bem-estar social de acordo com a literatura?

1.4.1. Bem-estar, desigualdade e democracia

Uma discussão central com respeito aos Estados de bem-estar social se refere à relação entre bem-estar, desigualdade e democracia. Numa acepção simples, *desigualdade* (e, em especial, a referida à renda) pode ser compreendida como uma espécie de “potencial não realizado de bem-estar” (ATKINSON; BRANDOLINI, 2015). Isso significa dizer que, se uma determinada sociedade possui um elevado nível de renda e de produção, porém, apenas uma parcela restrita de sua população se beneficia da provisão gerada, não seria possível caracterizá-la como possuindo um elevado nível de “bem-estar social”. Segundo essa leitura, o nível agregado de bem-estar deveria levar em conta todos os indivíduos, e, ao mesmo tempo, conferir maior peso àqueles que se encontram em maior desvantagem. Deste modo, o nível de desigualdade estaria inversamente relacionado ao nível de bem-estar.

Numa acepção mais ampla, é possível ainda pensar que a função de um Estado seria justamente a de tornar o bem-estar da população independente das capacidades produtivas individuais e das rendas obtidas no mercado (e.g. ESPING-ANDERSEN, 1990, 1991). Deste modo, também passa a ser relevante observar a desigualdade associada à cobertura e à qualidade dos serviços que são oferecidos à população – segundo essa interpretação, então, ofertas diferenciadas podem aumentar a desigualdade real entre os indivíduos na medida em que determinam também quem são os *insiders* e quem são os *outsiders* desse sistema. E novamente, mesmo nesse sentido mais lato, desigualdade e bem-estar manteriam correlação negativa. Assim, apesar de marcadas diferenças, há, portanto, convergências nas duas leituras – que podem, inclusive, ser compreendidas como complementares.

Do ponto de vista da Ciência Política, tornou-se então importante saber sob quais condições o conflito distributivo, tal como inserido no jogo democrático, poderia reduzir desigualdades e, assim, ampliar o bem-estar (ARRETCHE, 2018). Segundo a Teoria do Eleitor Mediano, por exemplo, a competitividade eleitoral e a universalização do sufrágio seriam condições relevantes, uma vez que o “voto crucial”

para formação de maiorias seria daquele *indivíduo* localizado no meio da distribuição de renda. Se a referida distribuição for desigual, esse *indivíduo* estará em desvantagem e terá incentivos para votar por mais redistribuição (MELTZER; RICHARD, 1981). Para uma abordagem alternativa, o crucial seria, diferentemente, a existência de democracias duradouras com coalizão de centro-esquerda também duradoura (KERSTENETZKY, 2012, p. 137). Essa posição, frequentemente conhecida como a “Teoria da força da esquerda” (cf. ARRETCHE, 2018), é, na realidade, compartilhada por diversos autores de matrizes distintas, tais como Esping-Andersen (1985) ou Huber e Stephens (2012). Para os últimos, por exemplo, a existência de uma democracia forte, com partidos de esquerda competitivos, possibilitaria uma diversificação de propostas por políticas públicas, assim como permitiria uma maior articulação entre as demandas por redistribuição. Tal configuração geraria, enfim, um aumento do escopo de atores com poder político que podem se ver comprometidos com o tema da redistribuição, algo como uma condição de possibilidade para que tais propostas sejam, de fato, efetivadas (HUBER; STEPHENS, 2012).

Tal debate envolve, portanto, distintos campos acadêmicos, uma pletora de autores de linhas diferentes, além de inúmeros argumentos contrastantes. Ademais, novos dados relativos e séries temporais para vários países foram produzidos muito recentemente (a partir de declarações do imposto de renda, de dados administrativos e outros) e propiciaram uma espécie de renascimento dos debates em torno do tema das desigualdades nas últimas duas décadas.

A pretensão com a exposição acima é, enfim, chamar atenção ao fato de que a tematização da relação entre democracia, bem-estar e desigualdade, tal como realizada por aquele debate especializado, ainda não chega a tocar na questão do papel que pode ser exercido por formas de participação, que não a eleitoral. Ou seja, se pensarmos no papel desempenhado por outras formas institucionalizadas de participação societária, qual sua função potencial na provisão de bem-estar social, e, portanto, na própria alteração de padrões de equidade?

1.4.2. *Inserindo a variável participação (e congêneres)*

A importância da participação não eleitoral como mecanismo de produção de bem-estar em democracias vem sendo pontuada por diversos autores (ainda que estudos abrangentes e sistemáticos sobre o assunto ainda sejam uma carência da literatura especializada; em particular, no Brasil). De todo modo, o tema figura reiteradamente, ainda que, por vezes, de forma apenas lateral, em uma série de trabalhos sobre o Estado de bem-estar social.

Referindo-se à importância de fenômenos tais como a coprodução³² e a participação civil no contexto de produção de bem-estar social, Pestoff (2006, 2009) atenta para a interseção existente entre atores estatais e não estatais como forma de contribuir para uma melhor provisão dos serviços. Para ele, tanto a expansão do *welfare mix*, quanto a diversificação de provedores nesses regimes implicam num envolvimento crescente dos cidadãos na prestação de serviços, ou em processos de gerenciamento e gestão (PESTOFF, 2006). Assim, o autor chama atenção para uma ampla gama de atores não estatais (participação cidadã, de organizações civis, de usuário) atuando em funções as mais diversas (*co-production, co-management, co-governance, etc*³³), e sempre em interação com a burocracia estatal – tudo variando ainda, cabe dizer, com o tipo de provisão, de regime de welfare, e de setor de política.

Por sua vez, em *O estado do bem-estar social na idade da razão – a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*, Célia Kerstenetzky (2012) estabelece algumas orientações transversais para o melhor desenvolvimento das políticas públicas sociais, assim como para o desenvolvimento de agendas de pesquisas futuras

³² “(...) the co-production model is based on the assumption of an active, participative populace of consumer producers” (PESTOFF, 2006, p. 506).

³³ “However, with today’s system of contracting out and the growing welfare mix, we need to recognize that citizens can participate in various ways. They can participate on either an individual or organized basis in the provision of neighbourhood safety in the USA, or in permanent organized groups of users at third-sector organizations providing welfare services in Europe. The latter would include participation in parent associations, initiatives and co-operative childcare services found in France, Germany and Sweden. In the former case users are clearly a complement to professional public providers of neighbourhood safety, i.e. the police. In the latter case citizens take over the management of welfare services, but the public sector still finances and supervises the provision. This would imply an extension of the concept of co-production to include collective efforts to provide public financed services produced by third-sector providers” (PESTOFF, 2006, p. 515).

sobre o tema. Uma das orientações transversais elencadas também é a chamada “Participação e coprodução”, que é descrita por ela como a desejabilidade de inclusão de mecanismos de participação dos beneficiários, seja no processo decisório, de monitoramento ou controle das políticas, “seja no consumo direto dos serviços de modo a transformá-los em realizações efetivas ou ‘coproduzí-los’” (KERSTENETZKY, 2012, p. 261).

Na mesma obra, agora num capítulo em que trata da relação entre bem-estar e desenvolvimento, e num ponto específico do texto em que se encontra discutido os benefícios da adoção da categoria “capacitações” de Amartya Sen³⁴, Kerstenetzky remete outra vez ao tema da participação na gestão da provisão de bem-estar social. Ela cita o caso já clássico da cidade de Kerala (Índia) como um exemplo de experiência bem sucedida em expandir as referidas “capacidades”, mesmo num contexto de subdesenvolvimento econômico, e como resultado de “escolhas sociais democráticas”. Kerstenetzky destaca, naquele contexto, que a experiência:

“(…) enfatizou componentes do conjunto concebível de capacitações humanas intensivo em ‘pessoas’, como educação e saúde, equidade de gênero, autonomia e participação locais e processos democráticos transparentes, em detrimento da afluência material e do consumo privado” (KERSTENETZKY, 2012, p. 56).

Evans, Huber e Stephens (2014), por sua vez, argumentam que a variável “participação” também é importante para entender o desenvolvimento do Estado de bem-estar social nos países da América Latina. Para isso, remetem a uma complementação benéfica entre a já citada *Teoria da força da esquerda* (defendida por eles naquele texto, assim como por Huber & Stephens mais especificamente, em texto também já referenciado acima), e os modelos de “State-civil society”, de Heller (2011), e “Embedded cohesiveness political network” de Lee (2012)³⁵. Para os autores, o

³⁴ “(...) capacitações aqui significa o poder real de decisão sobre planos de vida conferido aos indivíduos por sua associação em uma comunidade política abrangente” (KERSTENETZKY, 2012, p. 55).

³⁵ “In Lee’s model, the key to successful state civil society relations lies in the construction of political networks that bring political activists whose origins involve connections to formal political and professional networks into close relationships with marginalized grassroots groups for extended periods of time, developing shared loyalties and new identification” (EVANS; HUBER; STEPHENS, 2014, p. 22).

modelo de Heller – mais afeito aos objetivos deste trabalho – seria contributivo na medida em que chamaria importância para o papel cumprido pelos laços partidários com a sociedade civil, mudando, deste modo, a ênfase excessiva do modelo deles no papel cumprido pela categoria partidos/sindicatos na expansão das políticas de cunho social. Neste sentido, e para o caso específico do Brasil:

Thus, effective state-society relations involve the transformation of the state itself, both in terms of adding state organizations, like sectoral policy councils and participatory budgeting councils that institutionalize the participation of civil society within the state and through the incorporation of actors who identify themselves as agents of civil society into more traditional state agencies and bureaus (EVANS; HUBER; STEPHENS, 2014, p. 20).

Heller (2001), em particular, argumenta que é necessário desenvolver novos modelos de análise que sejam capazes de explicitar mais claramente quais são as condições e características associadas à transformação da interação entre forças sociais e atores políticos em agentes conjuntos da provisão de políticas. Sob o ponto de vista do autor, seriam os seguintes os potenciais efeitos de tal interação:

“(...) engaged and sustained state-society negotiations in which conflict is carefully accommodated creates new associational incentives and spaces, it allows for a continuous and dynamic process of institutional learning, it promotes deliberation and informed compromise over zero-sum interest bargaining, it helps promote innovative solutions to the classic tensions between representation and participation, and it bridges the knowledge and authority gap between technocratic expertise and local involvement” (HELLER, 2001).

Ao trazer estudos próprios da literatura de *Welfare State* que buscaram chamar atenção – em diferentes graus de profundidade – à importância da participação não eleitoral (ou gestão participativa, ou representação não parlamentar, a depender da acepção que se queira adotar) nos processos de produção das políticas e serviços de bem estar social, visou-se a buscar justificativas adicionais para a relevância do empreendido desenvolvido nesta tese³⁶. Não obstante, é preciso chamar atenção a

³⁶ Há ainda estudos empíricos que visaram a avaliar a relação entre a participação não eleitoral e a produção de bem-estar social. Esses trabalhos, porém, serão discutidos apenas mais

alguns pontos necessários de adaptação ou, mesmo, de incompletude/insuficiência daquelas interpretações.

- 1) É sempre necessário lembrar da discussão realizada na Introdução de que os conselhos são instituições que propiciam a intervenção de *atores coletivos* que falam em nome de *outrem*; e, não, permitem a atuação individual de cidadãos ou usuários (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010). Como visto, tal caracterização da participação como individual, ou, ao menos, de forma indistinta da participação coletiva, diverge das formas de composição e operação típicas de um conselho gestor de políticas públicas no Brasil. E, como foi possível observar, parte importante da literatura citada ou se restringe a falar do modelo individual, ou, mesmo quando referencia a participação de associações, não chega propriamente a tratá-la de modo analiticamente específico.
- 2) Também é preciso considerar o caráter permanente que marca a inserção dos conselhos mais institucionalizados nos setores de política aqui estudados, distanciando-os, portanto, de qualquer aceção provisória ou intermitente de atuação – também como visto na Introdução.
- 3) E, claro, buscar contextualização no contexto municipal brasileiro – tal como se verá justificado na seção seguinte (1.5), e detalhando no capítulo subsequente.

Passemos agora para a divisão de competências para a provisão de bem-estar, onde se busca chamar a atenção, ao fim, para o papel desempenhado pelos municípios brasileiros.

adiante, no Capítulo 5, no contexto de análise dos dados sobre a produção decisória dos conselhos e sobre o papel que desempenham nas políticas de bem-estar municipais.

1.5. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS PARA A PROVISÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Como se verá nesta seção, parte importante das políticas sociais no Brasil é definida e coordenada centralmente pela União. Isso traz a necessidade de localizar os papéis que são desempenhados, nessa estrutura de provisão, pelos governos subnacionais – e, em especial, pelos municípios, uma vez que é lá que as “entregas” dessas políticas são realizadas e, também, visto o aumento de competências que lhes foram reservadas nas últimas décadas.

Não obstante, o papel dos municípios ainda é frequentemente associado tão somente à etapa de implementação (sobretudo, a uma concepção estreita de seu significado) e segundo uma noção simplificada de sua inserção no ciclo de produção de políticas públicas – como se seu papel pudesse ser resumido à mera execução, com baixa autonomia, de diretrizes pré-definidas. A esse respeito, tratarei dos limites conceituais dessa leitura sobre o ciclo de políticas e observarei que o “implementador” frequentemente é chamado a reinterpretar os desenhos originais das políticas, além de possuir algumas atribuições associadas à definição no plano local³⁷.

Dito de modo sintético, esta seção explora a divisão de competências entre os níveis federativos para a provisão de bem-estar social com o intuito de compreender tanto o papel da União na definição, financiamento e coordenação das políticas (subseção 1.5.1), quanto o papel reservado ao município (subseção 1.5.2). Ainda, se buscará localizar, neste cenário, a inserção da gestão participativa no âmbito municipal (ainda que esta seja objeto, em particular, do Capítulo 2).

Não obstante, cabe destacar que, nesta seção, serão abordados apenas os aspectos teóricos e conceituais que permitirão tratar, nos capítulos seguintes, do papel que pode ser efetivamente desempenhado pelos conselhos no âmbito municipal. Será nos Capítulos 4 e 5 que suas ações e decisões serão analisadas empiricamente e em maior profundidade – de modo a avaliar como, e em que medida, as potencialidades abertas no processo de definição e implementação de políticas no âmbito local de fato se realizam.

³⁷ Ver Gurza Lavalle, Rodrigues e Guicheney (no prelo) para o caso da habitação.

1.5.1. O federalismo brasileiro e a força do governo central³⁸

Em função do desenho federativo, o processo de tomada de decisão no país poderia ser dificultado pela atuação de minorias regionais, eventualmente capazes de vetar as propostas apresentadas, seja nas casas legislativas (Senado e/ou Câmara), seja pela influência dos governadores. Assim, ao menos, pensaram diversos analistas, entre as décadas de 1990 e 2000 (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; COSTA, 1998; SAMUELS; MAINWARING, 2004; STEPAN, 1999, 2000).

No entanto, um conjunto extenso de evidências fornecidas pela literatura de ciência política (ALMEIDA, 2005; ARANTES; COUTO, 2008; ARRETCHÉ, 2005, 2012, 2013; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; COUTO; ARANTES, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, dentre outros) mostrou que, no Brasil, o federalismo é mais próximo do que se convencionou denominar de modelo *demos-enabling*, em que as capacidades de tomadas de decisão e de implementação de políticas pelo Executivo central não são facilmente bloqueadas por entes subnacionais ou por outros *players* do jogo político. Segundo Arretche (2013), isso se dá em razão de uma série de características: (i) o governo federal pode iniciar legislação num grande número de áreas (em muitas, ele possui até mesmo atribuição exclusiva); (ii) não se faz necessário emendamento constitucional para uma parte considerável dessas iniciativas e, mesmo quando ele é imprescindível, trata-se de um procedimento comparativamente simples em relação a outros sistemas políticos; (iii) supermaiorias não são requeridas como requisito para mudanças no *status quo* das unidades subnacionais; (iv) em consequência, as unidades não se constituem, de fato, como atores capazes de bloquear os processos de tomada de decisão.

Para a autora, dois conceitos da teoria federalista são bons instrumentos para analisar esse quadro: em primeiro lugar, a noção de “*boundary problem*”, que se refere aos problemas concernentes aos limites e à distribuição de autoridade entre o centro e as unidades subnacionais nas diversas áreas de políticas existentes; em

³⁸ Cabe esclarecer que esta subseção utiliza alguns subsídios de publicação minha em coautoria com Murilo Junqueira e Victor Araújo, de 2017. Trata-se de um artigo de revisão bibliográfica denominado “O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)” que fora publicado na Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB (GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2017).

segundo lugar, o conceito de “*veto players*”³⁹, que se refere à existência de atores políticos relevantes, capazes de vetar as iniciativas de lei propostas. Pensando nessas duas categorias, observamos que, no Brasil, não existem fortes restrições às iniciativas legislativas da União (*boundary problem*); além disso, também não existem oportunidades institucionais consideráveis para vetos; ou seja, no Brasil, o governo federal não só é forte, como também não se vê impedido por *veto players* intransponíveis. Duas seriam, portanto, as principais condições institucionais que autorizam o governo central a promover mudanças no *status quo* no país. Em primeiro lugar, há ampla prerrogativa federal: a Constituição brasileira não impõe à União limitações que sejam consideráveis (tanto que ela é capaz de legislar sobre a maior parte das áreas de políticas no país). Em segundo lugar, a Constituição de 1988 (CF-88) também não estipulou supermaiorias obrigatórias com vistas a aprovar temas de interesse federativo. Tais características, associadas, limitaram o número de *veto players* aptos a impedir as iniciativas do executivo (ARRETCHE, 2013).

Especificamente sobre o que se refere ao Executivo federal, Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009) mostram que este conta com a possibilidade de definir e controlar a agenda decisória do processo legislativo. Assim, artifícios como editar medidas provisórias, requerer pedido de urgência e ter vantagens sobre a apreciação do orçamento “garantem ao presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do Poder Legislativo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). São esses traços constitucionais que, então, definem a estrutura de incentivo dos atores, coíbem iniciativas individuais dos parlamentares e permitem, em decorrência, a formação de maiorias. E são as barganhas envolvidas na formação de coalizões partidárias (de partidos entendidos como disciplinados e com unidade interna, cabe salientar) que definem a maior parte dos processos de tomada

³⁹ George Tsebelis define *veto player* como um “ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (1997). O conceito possui fundações na ideia de pesos e contrapesos e considera aqueles atores sem os quais a decisão política não poderia ser tomada. Um ponto importante dessa perspectiva é que os *veto players* não poderiam ser definidos *a priori* sem a consideração do contexto de ação. Por sua vez, nos termos de Ellen Immergut (1996), a tomada de decisão deveria ser compreendida como uma cadeia que conecta uma proposta de política à sua decisão legislativa resultante; entre esses dois extremos, pontos de veto poderiam autorizar ou desautorizar o prosseguimento da matéria em pauta. É, portanto, no interior de uma determinada configuração desses pontos de veto que atuarão os atores políticos, sendo eles limitados ou incentivados por ela.

de decisão legislativa no país⁴⁰ – e não a força de minorias regionais representadas por senadores e governadores poderosos, como propunha aquela literatura que via o país como condenado à paralisia decisória e à ingovernabilidade.

Descentralização de receitas, centralização da autoridade sobre a definição dos gastos

As consequências das capacidades da União e do Executivo central sobre as políticas públicas são bastante perceptíveis e acabam por conformar padrões e regularidades nos âmbitos subnacionais. Arretche (2012, p. 159) mostra que os municípios brasileiros, no ano de 2006, gastavam nada menos do que 70% do orçamento com a provisão de serviços sociais: 30% em educação, 24% em saúde e saneamento, 9% em habitação e 6% em assistência e previdência social. Tal comportamento resultaria, em grande parte, da regulação federal e de desenhos institucionais definidos nas esferas mais elevadas (há regras constitucionais, por exemplo, que exigem a alocação de percentuais mínimos de 15% para saúde).

Nesse quesito, é importante atentar para o sistema tributário-fiscal brasileiro, que se caracteriza, concomitantemente, pela *descentralização* de receitas e pela *centralização* da autoridade sobre a definição dos gastos. Segundo Arretche (2005) isso tornou-se possível graças a dois fatores em particular. Em primeiro lugar, porque houve ampliação da capacidade de arrecadação federal – não por meio da penalização de estados e municípios, mas em decorrência da racionalização dos impostos federais e do aumento da eficiência da estrutura de arrecadação federal. Em segundo lugar, devido à utilização de mecanismos de coordenação por parte da União, particularmente a partir da segunda metade da década de 1990.

Vazquez (2010) sistematizou aqueles que seriam os mais recentes mecanismos de coordenação implementados no Brasil:

⁴⁰ “Obviamente, o governo não tem apoio pleno e incondicional de suas bases partidárias. Isso raramente ocorre em contextos decisórios, onde o conflito é regulado por regras democráticas. Porém, como mostram as recentes mudanças no país, o governo não encontra no Congresso um obstáculo intransponível à implementação de sua agenda” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 39).

- A. Vinculação de receitas – De um lado, a União tenta desvincular parte de suas receitas, tornando o seu uso mais discricionário. De outro lado, busca aumentar a vinculação das receitas que são de origem descentralizada, isto é, de estados e municípios, garantindo a aplicação desses recursos em áreas sociais consideradas estratégicas.
- B. Fundos específicos – Fundos com participação estadual, municipal e federal também garantem maior controle sobre os recursos descentralizados. Estes são redistribuídos para execução local segundo a oferta de serviços sociais (são exemplos o Fundef e o Fundeb, além de algumas políticas da assistência social).
- C. Transferências condicionadas – São transferências feitas pelo governo federal para os demais entes federativos e geralmente envolvem condições pré-fixadas, como a execução de determinadas políticas sob diretrizes delimitadas. Além de contribuir para a regulação federal, elas também cumprem o papel de garantir recursos aos governos locais que não conseguem, apenas com arrecadação própria, arcar com suas despesas, e reduzindo, assim, as desigualdades regionais (algumas políticas básicas de saúde são exemplos).
- D. Regras e punições – Definições de limites para operações de crédito e gasto, bem como regras para alocação de recursos geralmente estão acompanhadas de sanções e punições, em caso de descumprimento. Dentre outros, pode haver suspensão de transferências voluntárias da União, sequestro de repasses constitucionais ou, em casos mais extremos, até perda de mandato de governantes locais ou condenações com reclusão, quando se dá o entendimento de que houve crime fiscal. Dentre esse tipo de mecanismos, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁴¹.

⁴¹ A LRF visa coibir desequilíbrios recorrentes das contas públicas, deterioração dos orçamentos públicos, endividamento público, bem como a possibilidade constante de estados tentarem renegociar dívidas com o governo federal por meio do estabelecimento de regras, punições e incentivos institucionais. A lei determina, por exemplo, limites de endividamento para os entes federativos e impõe limites às suas despesas de pessoal. Para Vazquez (2012), ainda que a dita lei não possa ser considerada um “divisor de águas” (dado fazer parte de processo anterior), ela teria se revelado um instrumento relevante de regulação das finanças públicas no país.

Para a União, então, tais mecanismos permitem: i) garantir uma oferta mínima de determinadas políticas sociais nos municípios; ii) promover a diminuição das desigualdades regionais; iii) além de garantir que os recursos obrigatórios transferidos para estados e municípios sejam utilizados segundo diretrizes específicas.

Em consequência do exposto, políticas de grande porte puderam ser implementadas pelo governo federal de forma centralmente coordenada e com grande extensão e capilaridade ao longo do país após a Constituição de 1988⁴². Basta considerar, por exemplo, que a implementação do SUS até o ano 2000 atingiu 98,96% dos municípios e que, em apenas um ano, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) contratou nada menos de um milhão de unidades habitacionais pelo país inteiro. Assim, em parte importante das políticas sociais brasileiras, o processo de *policy decision-making* encontra-se centralizado nas mãos do governo federal para diversas políticas, em especial, as de cunho social, enquanto o *policy-making* se constitui frequentemente como uma atribuição por excelência dos municípios brasileiros (ARRETCHE, 2012, 2013; BICHR, 2011; VAZQUEZ, 2014).

Não obstante, associar o município sobremaneira à implementação das políticas não significa dizer que eles operem de modo “automático” ou que vejam suas atividades limitadas estritamente a isso. Este é o tema da subseção seguinte.

1.5.2. O foco na implementação: para além da execução

Todas as capacidades, competências e mecanismos vinculatórios tratados na subseção anterior, e que estão à disposição da União, poderiam levar a crer que o papel das municipalidades nas políticas públicas de grandes áreas com regulação federal se restringiria à mera execução de *scripts* pré-definidos. Não obstante, a despeito das restrições existentes à autonomia local (principalmente quanto às questões fiscais/tributárias), os municípios ainda possuem um papel fundamental em

⁴² E ao menos até o ano de 2015, cabe rememorar, dado ser este o limite temporal estabelecido neste trabalho.

processos intergovernamentais com o intuito de garantir recursos federais para fins locais e no sentido da coordenação “técnica” de múltiplas agências que operam a partir de diferentes níveis de governo (GURZA-LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, no prelo). Além disso, a própria noção de “implementação” deve ser encarada de forma mais ampla e abrangente, tendo em vista as funções relacionadas à definição da política que são exercidas nas localidades, e as margens de autonomia (às organizações) e discricionariedade (aos atores) nela existentes. É exatamente nesse espaço de atuação que o papel dos conselhos municipais pode ser encontrado, como se verá.

A compreensão sobre o tema da política pública na Ciência Política sofreu mudanças consideráveis ao longo da segunda metade do século XX (MARQUES, 2013a). O entendimento geral sobre suas características, modos de constituição, desenvolvimento e dificuldades implicadas foi sendo alterado na medida em que: a racionalidade deixou de funcionar como principal e quase exclusivo eixo norteador de análise; a tomada de decisão já não podia mais ser considerada como fase suficiente para a definição de seus contornos; as falhas intrínsecas da chave analítica oferecida pelo ciclo de políticas públicas foram dadas a ver; e, ainda, na medida em que novas luzes foram sendo jogadas sobre a fase de implementação.

No bojo destas discussões, a implementação, antes considerada uma etapa de mera execução automática de diretrizes advindas de cima (da esfera principal de decisão), paulatinamente passa a ser interpretada como uma atividade também fundamental, que exige a escolha de alternativas e a própria reinterpretação do plano de política original. Esse modo de compreender a questão envolve perceber que a decisão não deve ser a única fase a ser considerada no processo de construção da política pública, da mesma forma que supõe, em abstrato, que não há racionalidade possível que seja capaz de prever antecipadamente todos os obstáculos que a execução da política poderá enfrentar.

Também a noção de ciclo de políticas públicas se vê comprometida no momento em que assumimos que os implementadores necessitam escolher alternativas de ação, decidir rumos e alterar pontos específicos da política, ou seja, eles também *decidem* efetivamente. Tal reconhecimento desestabiliza, portanto, o

posicionamento estanque das diferentes fases, de forma a mostrar que elas estão, na verdade, muito mais imbricadas do que se supunha anteriormente. Vejamos.

O ciclo de políticas e a implementação

A implementação só pode ser destacada como uma dentre outras atividades e tratada separadamente a partir de um modelo conceitual sobre o ciclo de políticas públicas que segmenta as etapas⁴³. Deixado implícito até este ponto, esse modelo – numa versão simplificada⁴⁴ – compreende o conjunto de atividades de elaboração ou formulação da política, de operacionalização e execução (que envolvem a aplicação, modificação ou, mesmo, recriação das especificações do plano de política original) e também etapas de fiscalização e avaliação. Essa noção específica de ciclo supõe um processo sequencial, unidirecional e que pode ser sumarizado do seguinte modo:

formulação → implementação → avaliação

A ilustração do ciclo, como ferramenta com potencial analítico e heurístico (HILL; HUPE, 2008), serve aqui ao propósito de auxiliar no recorte do objeto de análise de interesse deste trabalho: a etapa de implementação, que, analiticamente, mantém distinções com respeito às etapas de formulação e avaliação. Não obstante, cabe lembrar que, se a noção de ciclo de políticas pode servir como uma aproximação interessante, capaz de proporcionar o mapeamento inicial de uma política em particular (MARQUES, 2013b), se mostrar útil para o direcionamento de primeiros investimentos teórico-conceituais, ele não revela a mesma utilidade para um estudo em maior profundidade que se queira realizar a respeito de uma política em particular. Isso ocorre porque, ao conceber um caminho sequencial e unidirecional que leva da

⁴³ “Embora a ideia do ciclo já estivesse presente em Lasswell e Simon, a formulação mais disseminada posteriormente foi estabelecida por Easton. Para ele, a ideia do ciclo estava associada à explicação da dinâmica das políticas, assim como à inserção dessas no funcionamento mais amplo de outros sistemas sociais” (MARQUES, 2013b, p. 27).

⁴⁴ Esta é apenas a configuração mais “esbelta” do ciclo de políticas. Outras, mais complexas, são também possíveis, como, por exemplo: i) agenda, formulação, implementação e avaliação; ii) agenda, formulação, decisão, implementação, avaliação e finalização. É indiferente para os nossos propósitos privilegiar uma ou outra já que o uso do ciclo é apenas ilustrativo.

decisão/formulação à avaliação (passando por cada uma das fases “catalogadas” e entendendo que há tarefas específicas para serem realizadas em cada uma delas), tal noção de “ciclo” acaba por ignorar questões importantes do funcionamento das políticas. Uma delas é a diferença existente entre as áreas setoriais de política.

Áreas como saúde, educação, transporte, assistência (e outras) são diferentemente constituídas, e, por isso, concedem formas e pesos específicos às fases do ciclo. Características como as prerrogativas constitucionais, o tipo de regulamentação, os modos de financiamento e desembolso, os atores envolvidos, as relações federativas ali constituídas, e outras, serão frequentemente diferentes e, por isso, trarão impactos próprios sobre cada uma daquelas fases do ciclo. Por isso, em cada uma dessas áreas, a necessidade de pular fases, de retroceder de uma para a outra, de repetir alguma delas, de “misturar” atribuições ou de estabelecer pontes entre implementadores e decisores será específica.

Outra questão importante que o apego estrito à interpretação do ciclo de políticas faz ignorar é o modo de funcionamento da implementação em sua relação com a construção dos programas de políticas. Ao separar de forma categórica a tomada da decisão e sua implementação, pode-se acabar por ignorar que o implementador também se vê diante da necessidade de tomar pequenas ou grandes decisões que são necessárias para que a política se adeque a uma determinada demanda, para que seja contornada alguma resistência local de aplicação, para que se adeque melhor a recursos humanos ou financeiros limitados – enfim, para que, em cenários mais complexos, seja possível simplesmente “tirar a política do papel” ou fazê-la funcionar minimamente a contento. Em suma, há uma imbricação de atividades entre a formulação e a implementação que dificulta o entendimento dessas áreas como completamente estanques e que deve ser considerada.

O papel político do implementador

A perspectiva segundo a qual a política pública se define a partir de cima, cabendo ao formulador deixar claros os objetivos a serem alcançados e as atribuições envolvidas – de modo a produzir o sucesso do programa pela minimização da discricionariedade do implementador –, é normalmente chamada de *top-down*. Esta

abordagem chamará a atenção para as formas pelas quais o processo de implementação pode distorcer, ou paulatinamente corromper, o *design* inicial das políticas. Pressman & Wildavsky (1973) afirmam que a construção da política pública se dá como uma rede causal em que diversos elementos se ligam uns aos outros e em que qualquer um desses elementos pode “emperrar” toda a cadeia. Para eles, como é praticamente inevitável que a implementação altere as condições iniciais consideradas pelos formuladores, estes devem estar preparados para constantemente reatualizar os planos de política iniciais. Hogwood & Gunn (1997) também reconhecem que existem dificuldades intrínsecas à perfeita implementação – tais como a finitude de recursos, as dificuldades de transferência e assimilação de informação, a impossibilidade de total controle dos burocratas e a existência de muitos atores intermediários –, mas assumem que a implementação deveria receber atenção particular por parte dos analistas com fins de maior controle. Ainda, Sabatier & Mazmanian (1979) propugnam a necessidade de maior controle sobre os implementadores.

Uma filiação a este tipo de enquadramento tenderia a conceber, por exemplo, que a definição de um dado programa de política social pela União deve ser feita de modo tal que minimize as potenciais variações infringidas pela implementação, incentivando, deste modo, a convergência total dos objetivos do referido programa. Não obstante, a excessiva expectativa (normativa) sobre a racionalidade processual que esta perspectiva contém traz problemas ao intuito de observar como as políticas em estudo se desenvolvem na esfera municipal (BICHR, 2011), *lócus* de atuação dos conselhos em estudo.

Em oposição, a perspectiva *bottom-up* interpreta a política pública mais como o desenrolar de um processo – que redefine o plano de política levando em conta as diferenças de contexto, bem como as diferentes visões e posições de uma miríade de atores envolvidos – do que como um resultado que espelha perfeitamente os objetivos originais do plano de política⁴⁵. Trata-se de uma perspectiva analítica mais voltada a compreender como as políticas *efetivamente* são implementadas e em como elas

⁴⁵ É possível, ainda, identificar posições híbridas, como, por exemplo, a representada pelas “coalizões de defesa” de Sabatier & Jenkins-Smith (1993). É interessante apontar que perspectivas híbridas são frentes que puderam ser abertas, em parte, a partir do reconhecimento da implementação como uma etapa importante do processo de produção de políticas.

operam. Assim, se antes a preocupação se voltada para a *conformação* da execução ao plano de política, agora o mais relevante é que se mapeie a *performance* da implementação, sendo esta entendida “(...) como a aquisição do que é possível dentro de um ambiente particular de implementação, ou seja, considerando os atores, os interesses, os poderes de barganha e os conflitos de valores envolvidos” (LOTTA, 2010, p. 33).

Para tal perspectiva, o foco de análise centra, então, nos atores implementadores, sendo a discricionariedade que manifestam interpretada como inevitável e, mesmo, desejável para o fim de manejar as diferenças contextuais que incidem sobre a produção da política. Como conhecem o ambiente e as condições de execução, os implementadores detêm informações relevantes para a adaptação da política quando esta se vê dificultada seja por um erro de cálculo do plano original, seja porque o contexto externo impõe mudanças nas condições de atendimento da demanda ou porque surge dentre a população alguma resistência à solução proposta.

Esta é uma perspectiva que chama a atenção para o fato de que os atores locais não exercem apenas um papel técnico, mas também um papel *político* importante. Assim, eles seriam responsáveis por uma série de pequenas (ou mesmo grandes) decisões; e o fariam em meio a uma rede de outros atores e instituições, e em meio a possíveis mudanças de contexto que não seriam manejáveis adequadamente pela estrutura burocrática tradicional⁴⁶. Para Subirats (2006), esses atores possuiriam três recursos fundamentais que explicariam uma potencial importância no processo de produção das políticas: i) deteriam informações privilegiadas (sobre as falhas do plano, o modo de implementação, o grau de aceitação da política pela demanda, ou outras), ii) manteriam contatos formais e informais importantes para a consecução da política (seja no interior da administração ou fora dela); iii) possuiriam uma posição de longo prazo no interior da estrutura administrativa, do que derivaria um considerável “conhecimento do terreno” no qual a política é implementada e mesmo em relação às fases anteriores da política (SUBIRATS, 2006, p. 118).

⁴⁶ Entendida aqui, simplificadamente, como a interpretação weberiana clássica de uma burocracia que se encontra inserida numa estrutura hierárquica, rotinizada, normatizada e sob égide da meritocracia – sendo o burocrata aquele que deve responder apenas ao político que, por sua vez, responde inteiramente pela tomada de decisão.

Diversas frentes de estudos das políticas públicas (tais como a *policy networks*, os estudos de “matrizes cognitivas”, as coalizões de defesa), enfim, dão a ver os desenvolvimentos no modo de entendimento da produção de políticas públicas e, em parte, são frentes que puderam ser abertas *a partir do reconhecimento da implementação como uma etapa importante*. Do mesmo modo, são produto do reconhecimento trazido por muitos estudos de implementação de que redes inteiras de atores podem ser fundamentais para a consecução da produção de políticas.

Uma afirmação sintética é capaz de ilustrar a importância de se investir no entendimento do papel desempenhado pelo plano local na provisão de políticas públicas no Brasil: “Os municípios são os principais provedores dos serviços sociais básicos” (ARRETCHE, 2012, p. 159). Não obstante, como colocado por Sátyro e Cunha (2019), além de serem raros os estudos no Brasil focados numa noção mais ampla de bem-estar social, “Analyses rooted in sub-national welfare institutions are even rarer, considering the differential participation of the market and state in welfare provision among the units of the Brazilian republican federation” (SATYRO; CUNHA, 2019, p. 67).

Ademais, como afirmamos noutro texto (GURZA-LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, no prelo), atentar para os níveis subnacionais de operação das políticas pode propiciar ganhos cognitivos significativos (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; PERES, 2016); e, também, sugerir bons rendimentos no desenvolvimento de uma agenda que se oriente a enriquecer os diagnósticos consolidados sobre os efeitos de convergência derivados de esforços de coordenação federal (PEREIRA; LOTTA; BICHIR, 2018). Também naquele texto, afirmamos que:

“(...) conforme mostrado pelo trabalho de Bichir, Bretas e Canato (2017), a agência local importa e varia mesmo no caso de políticas nacionais altamente reguladas como a assistência social. Tal variação não equivale a um espaço de agência indeterminada sobre os aspectos secundários da política. Antes, características dos municípios e dos governos, bem como variáveis relacionadas à organização de atores sociais locais, às capacidades setoriais municipais ou às regulações subnacionais) condicionam tais escolhas (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; PERES, 2016) (...)”(GURZA-LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, no prelo, p. 13).

Dado, então, que foi revisada a forma de divisão de competência entre os agentes subnacionais para a provisão de políticas, em particular aquelas voltadas à provisão de bem-estar (além de localizamos o município nesse contexto), o texto passa agora para a observação da inserção dos conselhos na estrutura setorial de produção de políticas públicas (Cap. 2).

Capítulo 2 - MODOS DE INSERÇÃO DOS CONSELHOS NA PROVISÃO DE BEM ESTAR

2.1. INTRODUÇÃO

Como veremos neste capítulo, os conselhos gestores se tornaram a instituição preferencial para implementação do preceito de gestão pública participativa que fora mandatada pela Constituição Federal de 1988. No decorrer das décadas de 1990 e 2000, essas instituições receberam inúmeros reforços institucionais que levaram à sua expansão nos municípios e ao aprofundamento de sua inserção na estrutura setorial – da indução federal à especificação de funções na normatização setorial, até os incentivos internacionais por vezes difusos, mas nem sempre (via tratados internacionais ou financiamentos), por mais participação social na produção da *policy*. Todos esses incentivos levaram o formato conselho, dentre uma profusão de modelos participativos que se multiplicavam pelo território nacional após a promulgação da CF-88 (orçamentos participativos, conferências, audiências públicas, ouvidorias, etc.), a encontrar não apenas maior expansão territorial ao longo das municipalidades, mas, também, maior inserção na produção regular das políticas.

E, na medida em que a escolha analítica deste trabalho é a de tratar os conselhos gestores como *uma* instituição produtora de políticas públicas *dentre outras* – embora manifestem o quesito adicional de serem abertos à representação extraparlamentar (ou à *participação cidadã via associações*, a depender da embocadura teórica adotada para análise do fenômeno) –, faz-se necessário descrevê-los como partícipes de uma estrutura maior de provisão de bem estar social. Assim, este capítulo cumpre o papel de descrever o objeto “conselhos” *dado* o entendimento de que eles se inserem em contextos maiores de produção de políticas públicas e que, portanto: localizam-se em sistemas, programas, planos de políticas específicos; podem, e constantemente estão, sujeitos à indução federal; inserem-se num conjunto de instituições existentes no plano vertical (ministérios, conferências nacionais, secretarias de estado, ministério público, e outras), assim como no plano horizontal

(prefeitura, secretarias municipais, autarquias, e outras); dependem da interação com burocracias previamente constituídas; do grau de segurança legal de que dispõem (se foram criados e regulamentados por lei ou por ato normativo inferior)⁴⁷; como também dependem de experiência (e tempo) para constituição de procedimentos internos e rotinas; dentre outras condições. Dado esse objetivo, nas próximas seções são discutidos aqueles fatores que atingem transversalmente os conselhos municipais, contribuindo para a convergência seja de sua expansão, de seu formato institucional, ou de seu modo de funcionamento. Ou seja, fatores que fazem grupos inteiros de conselhos se assemelharem entre si, a despeito de estarem localizados formalmente na estrutura de Executivos Municipais específicos.

Assim, este capítulo passa por dois objetivos principais: Primeiro, questiona por que os conselhos – dentre outras inovações institucionais que inserem participação ou ampliam a representação não parlamentar na produção da *policy* – foram escolhidos pelos executivos municipais para compor o processo de implementação de diversas políticas sociais. Segundo, tece diversas considerações sobre o modo de inserção dos conselhos no interior da “máquina” que opera a produção de políticas de bem-estar social.

De forma detalhada, após esta Introdução, inicia-se a discussão das razões pelas quais a análise dos conselhos é enriquecida quando olhamos para eles como uma instituição, *como outras*, que está associada à produção de políticas públicas – uma defesa deste trabalho (Seção 2.2). Em seguida, discute-se porque os conselhos se constituíram, no país, como o canal preferencial para inserção do princípio de gestão pública participativa no interior da máquina operativa do *Welfare State* (Seção 2.3). Também, tratamos da escolha, neste trabalho, do objeto “conselho”, e não das conferências, audiências públicas ou outras instituições participativas que igualmente exercem funções no interior da produção da *policy*. Segue-se explanação sobre as características da expansão dos conselhos pelas municipalidades brasileiras, assim como discussão sobre os principais fatores que levaram a tal expansão – indução federal e especificação institucional (Seção 2.4). A seção seguinte cumpre, por fim, uma importante função, na medida em que trata da vinculação mantida por essas

⁴⁷ Haja vista, como tratado na Introdução, o episódio de extinção de parte majoritária dos Conselhos Nacionais não criados/regulamentados por lei em abril de 2019.

instituições no interior de áreas de política voltados à produção de bem-estar. Ainda nesta seção, justificam-se as áreas de conselho sob observação na tese (Seção 2.5).

2.2. UMA INSTITUIÇÃO, COMO OUTRAS, PARTÍCIPE DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS

Nesta seção é colocada a seguinte questão: sim, deveríamos compreender os conselhos não só como uma instituição que provê espaço para a representação extraparlamentar (ou para a participação social, a depender do referencial teórico) – tornando, assim, possível que membros da sociedade civil tomem parte de seus assentos e de seu processo de tomada de decisão – mas, também, como uma instituição produtora de políticas públicas em si. Uma dentre outras.

Suponha-se o interesse em compreender os efeitos da atuação de uma instituição como a Câmara Municipal, a Secretaria Estadual de Saúde ou o Senado Federal. Um dos primeiros passos a tomar – caso focássemos no primeiro exemplo, a Câmara Municipal – seria compreender a atuação dos parlamentares no que se refere à produção de leis, à participação em comissões ou ao emendamento de propostas do Executivo. Uma das formas possíveis de observação dessa atuação seria analisar os projetos de lei que são produzidos pelos parlamentares⁴⁸, um dos produtos diretamente observáveis da ação daquela instituição. De posse dessa produção, caberia, então, entender as características básicas daquele material, investigar as associações existentes entre aquele padrão decisório e o perfil médio dos parlamentares ou entre ele e determinados temas de política. Alternativamente, ou, mesmo, complementarmente, caberia compreender a composição daquela instituição, seu regulamento, sua inserção na produção legislativa, sua relação com outros poderes, ou instituições. Ainda, caberia compreender como os projetos aprovados impactam a vida do público-alvo ou dos beneficiários diretos e indiretos. Todos são recortes de pesquisa possíveis e que são recorrentemente adotados para o estudo de objetos como aquele.

⁴⁸ Vide, por exemplo, trabalho de Silva (2014a) que analisa o conteúdo dos projetos de lei apresentados pelos vereadores em uma amostra de câmaras legislativas municipais.

Não obstante, quando a atuação das Instituições Participativas é inquirida, pouca atenção costuma ser concedida a parte daqueles aspectos. Os conselhos, por exemplo, são instituições vinculadas ao Poder Executivo nos diferentes níveis da federação e estão imersos na arquitetura institucional de um setor de *policy* específico ou de uma área transversal. Eles não são autônomos em relação ao restante da administração pública e, a depender do nível federativo, estão geralmente ligados a ministérios, secretarias municipais/estaduais ou, mesmo, a gabinetes da prefeitura, sendo deles dependentes para manutenção de suas condições básicas de funcionamento. Estão, portanto, associados à estrutura de gestão das políticas no Executivo e devem ser interpretadas no interior dessa estrutura institucional.

Não obstante tal caracterização, como veremos, a literatura participativa majoritariamente⁴⁹ traz à tona perguntas que dizem mais respeito ao *modo* como as discussões ocorrem no *interior* desses espaços, do que à sua produção ou aos seus impactos externos. A *qualidade da deliberação* acaba sendo uma das chaves analíticas preferenciais para a compreensão de uma instituição como o conselho (AVRITZER; CUNHA). Outro enfoque muito comum é a observação dos conselhos sob uma ótica que é mais normativa do que analítica, o que tem dificultado o entendimento das funções, papéis, e *outcomes* do conjunto dessas instituições no interior da produção de políticas sociais. Claro que temas como este têm relevância própria e merecem atenção do campo. Não obstante, sua predominância não precisa, nem deve, encobrir a possibilidade de tratar os conselhos propriamente como instituições que, por sua vez, estão inseridas no interior de arquiteturas institucionais mais amplas de *policy*.

A adoção da categoria “instituição partícipe da produção de políticas públicas”, digamos, implica, assim, determinadas considerações. Por um lado, instituições deste tipo possuem funções legalmente estipuladas que podem servir ao esclarecimento, uso ou cálculo estratégico de outros órgãos, atores ou beneficiários (ARRETICHE, 2007; IMMERGUT, 1996; PRZEWORSKI, 2004). Tais regulamentos estipulam prerrogativas,

⁴⁹ O uso do termo “majoritariamente” visa apontar para a existência de pesquisas que não perseguem os mesmo objetivos, obviamente. Veremos que a agenda sobre a produção dos conselhos e sobre os seus impactos externos tem reunido esforços recentes. Para citar um deles, Rodrigues (2018) busca se diferenciar da literatura que avalia as IPs pelo que se espera que elas façam, incorporando a perspectiva de implementação de políticas públicas para entender que os resultados passam por um processo de redefinição e interação.

estabelecem relações com o entorno e podem garantir, quando acumuladas, mais poder e resiliência⁵⁰. Servem também de instrumento para a organização e a estruturação do setor de política do qual o conselho faz parte, e podem, ainda, definir contextos institucionais que alteram as condições originais de atuação de uma dada instituição – não à toa, é com certa frequência que a literatura faz uso da produção normativa dos conselhos com fins de compreender essas instituições⁵¹. Por outro lado, contudo, não se pode derivar apenas dos regulamentos que regem o funcionamento de uma instituição o conjunto de funções que esta efetivamente desempenha ou seu modo de operar, na medida em que o que é formalmente estipulado pode variar como resultado do processo de execução ou, mesmo, da própria disjunção existente entre o plano formal das instituições e o plano de ação dos atores que nelas atuam.

Assim, há de se considerar, por exemplo, que o próprio exercício das primeiras funções de uma nova instituição pode, e frequentemente o faz, levar à alteração das condições sob as quais esta operará no futuro. Neste íterim, há evidências (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016b) de que os conselhos – assim como diversas outras instituições – gastam parte importante de seus anos iniciais de funcionamento numa espécie de construção institucional, em que deliberam sobre seus modos de funcionamento, criam e aprimoram regulamentos internos, e estabelecem rotinas, inclusive a que se refere aos procedimentos eleitorais para designação de conselheiros. Trata-se, portanto, de decisões iniciais que influenciarão na forma de funcionamento do conselho no futuro, ou, noutras palavras, potenciais fatores relacionados à maturidade de um conselho podem levar à alteração de seu funcionamento (tal como evidenciado por: AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014)⁵², de modo a favorecer a convergência ou divergência em relação às funções definidas no plano formal.

⁵⁰ Como mencionado anteriormente, conselhos criados por lei, por ex., estarão mais “seguros” que aqueles criados por ato normativo inferior.

⁵¹ Sendo, inclusive, que há uma frente de análise focada especificamente no chamado *design institucional* dos conselhos.

⁵² Ao modelar os efeitos da governança sobre a corrupção associada à gestão de recursos de saúde no plano local, os autores se mostram particularmente interessados nos “(...) insights these models offer showing that institutions and public policies that make crime more costly are effective in deterring individuals from engaging in corruption. *We believe that well-established municipal health councils are likely to increase the probability of detection of corrupt practices*” (AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014, p. 696).

E parte central do conteúdo que compõe esse plano formal, assim como outras características fundamentais que podem conformar a atuação de um dado conselho (formas de financiamento, objetivos, capacidade de gasto, demanda potencial, instrumentos instalados, etc.) advém da área de política a qual ele se encontra vinculado. Neste sentido, Vazquez (2012, 2014), ao tratar das reformas de segunda geração que foram promovidas nas áreas da saúde e da educação na década de 1990, argumenta que os *instrumentos* de regulação federal, então implementados, tiveram que responder ao legado e às especificidades de cada uma daquelas áreas.

É importante notar que não se trata de uma única estratégia de regulação aplicada em diferentes áreas de atuação governamental. Ao contrário, segundo Vazquez (2012:96), cada instrumento de regulação introduzido “considerou as especificidades e o legado das políticas, nas questões relativas às competências pelo financiamento e pela execução das mesmas, às necessidades de expansão da oferta, à produção de estímulos à descentralização e à introdução de mecanismos de redistribuição dos recursos e de compatibilização entre receita e oferta” (VAZQUEZ, 2014).

Ao mencionar a expressão *instrumentos*⁽⁵³⁾ *de regulação federal*, o autor faz referência, mais precisamente, a iniciativas tomadas pelo governo federal que visaram a estimular que os municípios ampliassem ou adotassem a oferta de políticas reguladas – a exemplo da vinculação de receitas, das transferências condicionadas, dos fundos específicos, dos limites mínimos de gasto e da exigência de contrapartidas municipais (mecanismos estes descritos na Seção 1.5 do capítulo anterior). E parece razoável incluir os conselhos nas últimas, como uma das diversas contrapartidas municipais que foram demandadas pela União, bem como, por analogia, compreender a importância da área de política também para a conformação dessas instituições – afinal, tanto a exigência de instalação do conselho, quanto o grau de especificação institucional de sua inserção variaram de acordo com o setor (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018)⁵⁴.

Advém da vinculação à área, ademais, o escopo de atores sociais e de comunidades de política interessados nos temas que serão lá definidos, assim como se

⁵³ Que, naquele texto, aparece intercambiado com os termos “mecanismos” ou “estratégias”.

⁵⁴ Cabe ressaltar que Vazquez, nesse texto, não faz o movimento de incluir os conselhos no interior da estratégia de indução federal promovida pelo governo federal, mas o movimento já foi realizado por alguns autores (e.g. ARRETCHE et al., 2012, sobre habitação).

existem ou não interesses corporativos associados à área⁵⁵. É também em sua função que variará a proporção de serviços que são executados por provedores externos – vide exemplo dos conselhos de assistência social e educação, em que o número de processos para autorização ou desautorização de entidades socioassistenciais e instituições de ensino é considerável. A definição do setor a que se vincula um conselho é importante, inclusive, porque esses colegiados são criados à imagem da própria divisão existente por áreas de política: ou seja, há conselhos de saúde, de educação, de assistência social, mas não existirão dois conselhos de saúde, de assistência ou de educação num mesmo município. Tampouco é praxe⁵⁶ que sejam criados conselhos específicos dentro de uma mesma área de política, como seria o caso da criação de conselhos específicos para a atenção primária à saúde, a média e a alta complexidades.

Há de se considerar, ainda associado à área de política, como visto, o papel da fase de implementação na alteração dos planos (e funções) originais planejadas para as políticas (e.g. BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; GURZA-LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, no prelo; HOGWOOD; GUNN, 1997; LOTTA, 2010; PEREIRA; LOTTA; BICHIR, 2018; PERES, 2016; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973) a exemplo da capacidade da burocracia especializada de exercer discricionariedade e, assim, promover mudanças na política; do papel intrínseco desempenhado pelos atores implementadores ao adaptarem planos a contextos específicos; da existência de uma miríade de atores e/ou comunidades de política intervenientes ao longo do ciclo de produção da política com *modi operandi* e interesses próprios; etc⁵⁷. É assim que se explica, por exemplo, que certas políticas centralmente definidas e destinadas, em tese, à implementação integral nos municípios, sofram variabilidade em seu modo de implementação.

⁵⁵ Para o caso da saúde, por exemplo, Menicucci (2005) trata do papel das comunidades de políticas e de seu legado na construção do Sistema Único de Saúde (SUS). A autora discute como os representantes dos interesses do mercado de saúde – os “empresários da saúde” –, em razão de seu poder de veto, acabaram por limitar os objetivos propugnados pelo movimento sanitarista, já que a reforma teria que acomodar as preferências de dois conjuntos de atores com propostas distintas (estatista *versus* privatista) que se confrontariam durante sua elaboração do processo constituinte.

⁵⁶ A maior exceção reside no caso da educação, como se verá adiante.

⁵⁷ Como visto na Seção 1.5 deste texto.

Sugere-se nesta seção, enfim, que a investigação sobre o papel cumprido por um conselho gestor deva passar por compreendê-lo como uma *instituição partícipe da produção de políticas públicas*, logo, como um objeto que pode ser mapeado segundo o maior número possível de questões como as mencionadas (inserção formal-legal, pertencimento a uma dada área de política, instrumentos de regulação atuantes, etc). A seção seguinte dá início a esse esforço ao tratar da escolha preferencial pelo modelo “conselho” como forma de satisfação do preceito constitucional de “gestão pública participativa” constante na Constituição Federativa de 1988 (CF-88).

2.3. OS CONSELHOS FACE O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA “GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA”

Nesta seção, discute-se que vários preceitos constitucionais estimulam a gestão participativa na produção de políticas públicas, assim como determinam a descentralização de parte das competências envolvidas nesta mesma produção – em especial àquelas mais associadas à implementação. Não obstante, a seção chama atenção ao fato de que os conselhos não são listados explicitamente na carta constitucional como as instituições preferenciais para o cumprimento de tais preceitos⁵⁸. Resta inquirir, a partir disso, porque os conselhos foram adotados como a instituição participativa preferencial para o atendimento da orientação constitucional por uma gestão pública mais participativa – o que será desenvolvido na seção subsequente.

O contexto de disputas, negociações e acomodações ocorridas durante a Constituinte fez com que a carta de 1988 incluísse em seu escopo uma série de preceitos participativos, tais como a *cidadania como fundamento do Estado democrático* e os *deveres sociais em questões coletivas* (LIMA et al., 2014). Para Côrtes,

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e Emendas Constitucionais (BRASIL, n. 19, 1998;

⁵⁸ À exceção da área de Cultura, já que a CF-88, sim, cita os conselhos, as conferências, e as Comissões Intergestoras como integrantes da estrutura do Sistema Nacional de Cultura (Art. 216-A, § 2º). Não consta na carta, contudo, menção às funções que deveriam ser desempenhadas por tais instituições.

nºs 30 e 31, 2000) estabeleceram que deve haver participação de trabalhadores, de aposentados, de empregadores, a comunidade, da população, da sociedade civil e de usuários em órgãos gestores e consultivos em diversas áreas da seguridade social e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (CORTES, 2005, p. 155).

Esses preceitos deixam de ser abstratos a partir dos processos de regulamentação e de criação de instituições participativas ocorridos principalmente ao longo da década de 1990 – a exemplo das leis complementares de saúde, assistência e a que institui o Fundef, além de diversas normas e portarias ministeriais (CORTES, 2005)⁵⁹. É neste contexto que os conselhos serão adotados, ou seja, sob a alegação de que se constituem em formas institucionais adequadas para a inserção da participação em áreas de políticas públicas consideradas estratégicas. Com a continuidade dos processos de criação e difusão territorial das IPs ao longo da década de 2000, a inclusão da participação nos negócios públicos se amplia, constituindo, assim, um conjunto vasto de experiências a serem analisadas.

É sabido pela literatura que os conselhos representam, já há um tempo, e ainda hoje, o arranjo institucional preferencialmente adotado por diversos setores de política como forma de dar concretude ao mandato constitucional de “gestão pública participativa” constante da carta de 1988 (AVRITZER, 2007; GURZA LAVALLE et al., 2018a; LIMA et al., 2014)⁶⁰. Não que o formato “conselho” tenha sido listado como referência institucional preferencial naquela carta, mas sim porque a adoção desse formato pelos gestores municipais e seu espraiamento ao longo do território nacional pode ser observada empiricamente (tema da seção seguinte).

⁵⁹ BRASIL, 1990b; BRASIL, 1990a; BRASIL, 1993; BRASIL, 1996.

⁶⁰ “En Brasil (...), hubo una apuesta decisiva de diferentes actores en la construcción de organizaciones civiles, incluyendo no sólo a la Iglesia bajo los influjos de la Teología de la Liberación, sino los partidos políticos, sindicatos, gobierno y una miríada de organizaciones civiles que, en conjunto, invirtieron recursos, tiempo y know how en la creación de una constelación de actores comprometidos con las demandas de los sectores populares, de la defensa de derechos y de la democratización de la sociedad y del Estado (Gurza Lavalles, Houtzager y Castello, 2011). En los últimos diez años estas organizaciones civiles se expandieron en los diferentes municipios del país en ritmos superiores al crecimiento de la población, especialmente en los municipios con peores condiciones de desarrollo humano (idh) (Gurza Lavalles y Barone, en prensa). Así, los actores de la sociedad civil multiplicados al calor de la movilización social por la transición no sucumbieron a la normalización de los canales electorales como vías de expresión y formación de las demandas sociales” (GURZA LAVALLE et al., 2018a).

Como apontam Lima, Alencar, Ribeiro, Cruxên & Souza (2014) não são poucos os artigos que podem ser associados ao preceito constitucional:

“Ao menos trinta artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. [...] a Constituição traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), e também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela Constituição de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206)” (LIMA et al., 2014, p. 7).

A compilação é bastante útil para uma visualização ampla dos preceitos e diretrizes constitucionais que, de um ou outro modo, e segundo os autores, teriam gerado incentivos para a criação e institucionalização de experiências de gestão pública participativa no país, de modo descentralizado – fossem tais experiências participativas ou representativas, consultivas ou deliberativas.

Não obstante, mais úteis aos propósitos deste trabalho que os preceitos genéricos de “cidadania”, “deveres sociais” ou “soberania popular” são aqueles artigos que diretamente se relacionam à produção de políticas públicas provedoras de bem-estar. Nesse ínterim, parte das diretrizes para a “descentralização administrativa com gestão participativa” que estão contidas nos capítulos de Seguridade Social, Saúde, Assistência Social e Educação merece observação mais detida – em particular os artigos 194, 198, 204⁶¹ e 206 que, no quadro abaixo, são exibidos resumidamente:

⁶¹ Lima et al citam o Art. 203. Opta-se aqui, contudo, pela apresentação do Art. 204, mais preciso.

Quadro 1 – Trechos de artigos constitucionais (CF-1988, texto original) que contêm as principais diretrizes voltadas ao incentivo da gestão pública participativa em áreas sociais

Diretrizes	Trecho selecionado
Seguridade Social	Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.
Saúde	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) II - participação da comunidade.
Assistência Social	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
Educação	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (...)
Diretriz voltada aos municípios, sem especificação de área	Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Fonte: compilação própria (e resumida) de trechos da CF-88, texto original⁶².

Os trechos da carta constitucional que fazem referência à gestão pública participativa, como se pode ver no quadro acima, são tanto de caráter genérico (caso da educação, que fala simplesmente em “gestão democrática”), quanto de caráter mais preciso (caso da assistência social, que fala em participação *por meio* de organizações representativas *para* a formulação de políticas e o controle de ações; e, também, no Artigo 29, que a cooperação das *associações representativas* no *planejamento* municipal se constitui como um preceito para os municípios). Nenhum desses trechos, contudo (e tampouco qualquer conteúdo presente na versão atualizada da CF-88)⁶³, especifica que o conselho deva ser o modelo adotado para o

⁶² Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>> (acesso em: 21/02/2019).

⁶³ Ou seja, que contenha emendas constitucionais posteriores à publicação original. Fonte dos trechos citados: Publicação atualizada da CF-88 até a Emenda Constitucional nº 99/2017.

atendimento do quesito “participação da população (ou da comunidade) na produção de políticas públicas”⁶⁴, o que acabou ocorrendo. Afinal, como colocado alhures (GURZA LAVALLE et al., 2018a), apesar da extensa lista de instâncias voltadas à participação e à representação extraparlamentar que se desenvolveu no país pós-redemocratização (conferências, audiências públicas, comitês de bacia, orçamento participativo, plano diretor participativo, etc), o modelo “conselho” foi aquele mais rotineiramente replicado pelos Executivos no âmbito municipal.

Claro, é extensa a lista de leis infraconstitucionais editadas no âmbito federal que instituíram a participação da comunidade (ou de usuários e beneficiários, ou da sociedade civil) nos processos de produção das políticas públicas. Não obstante, trata-se de legislações delimitadas por áreas de política, promulgadas em diferentes pontos do tempo, e que, portanto, também não poderiam determinar a escolha disseminada do modelo “conselho” de diferentes áreas pelas municipalidades.

Neste ponto creio ser possível, então, sumarizar a questão do seguinte modo: a existência de preceitos constitucionais voltados à gestão participativa deveria ser considerada como um fator relevante para a instalação, nos municípios, de *quaisquer formatos institucionais*, fossem estes modelos de participação individual, de representação coletiva, ou algum tipo de combinação entre eles. A existência de preceitos constitucionais serve mais, portanto, como uma condição *necessária* do que uma condição *suficiente* para a explicação do modo de expansão territorial dos conselhos – o mesmo podendo ser dito em relação à legislação infraconstitucional.

É a partir dessa constatação, pode-se dizer, que a literatura avança, então, para outros terrenos, tentando explicar porque os Executivos Municipais, entes autônomos do sistema federalista brasileiro, passaram a optar quase que em conjunto, e a partir da década de 1990, por um mesmo formato institucional – fala-se, por exemplo, do

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/arquivos/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil_texto-atualizado> (acesso em: 14/03/2019).

⁶⁴ É difícil avaliar se uma especificação como esta deveria sequer estar listada no texto constitucional. Por um lado, trata-se de uma constituição grande, de fácil alteração (em termos comparados) e com muito conteúdo dedicado à produção da *policy* (COUTO; ARANTES, 2006; SOUZA, 2013), produção esta à qual os conselhos estão umbilicalmente ligados. Por outro lado, caberia avaliar o quão realista seria essa expectativa, uma vez que o detalhamento mais fino das constituições usualmente é feito, na realidade, por meio de legislação infraconstitucional.

papel precursor dos conselhos de saúde e a homologia institucional derivada daquele modelo (ver Capítulo 5), da importância da indução federal (IPEA, 2013a), do papel da especificação institucional (GUICHENEY, 2016; GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018). Cabe notar que todos esses exemplos se dão já no contexto de áreas de política particulares, que delimitam no interior de seus *modi operandi* se serão os conselhos a cumprir as demandas associadas à inserção de participação e/ou da representação não parlamentar na gestão pública. Torna-se útil, a partir daqui, então, explorar a dimensão que a expansão dos conselhos alcançou no país, para diversas áreas.

Há, assim, diversas leis infraconstitucionais editadas no âmbito federal instituindo a participação da comunidade (ou de usuários e beneficiários, ou da sociedade civil) nos processos de produção das políticas públicas. Em alguns casos, com os da Saúde, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, e Trabalho, “(...) as novas normas estabeleciam que a criação de conselhos era condição necessária para a participação nos processos de descentralização e, portanto, para possibilitar o recebimento de recursos financeiros transferidos da esfera federal para a municipal”, além de ser necessária para o cumprimento de funções político-administrativas que, antes, eram papel dos governos federal e estadual, ou, ainda, para o desenvolvimento de políticas inovadoras (CORTES, 2005, p. 161). A autora lista a legislação pertinente para compreender tais estipulações: (i) para a área de saúde, a Lei n. 8.142, de 1990, e a Norma Operacional Básica do Ministério da Saúde (NOB), de 1993⁶⁵; (ii) na área de assistência social, a NOB (1993), a Lei n. 8.742 (1993) e o Decreto Presidencial n. 1.605 (1995); (iii) na área de direitos da criança e do adolescente, a Lei n. 8.069 (1990), além de outras normas editadas em 1994; (iv) na área de educação, a Lei n. 9.424 (1996); (v) na área de trabalho, a Resolução n. 80 do Codefat (1995) (CORTES, 2005, p. 160).

⁶⁵ Em texto da Secretaria da Presidência, é listada apenas a Lei 8.080 (de 1990) (BRASIL; SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014)

2.4. A EXPANSÃO DOS CONSELHOS E SEUS DETERMINANTES

Na seção anterior mencionamos que os conselhos foram adotados, em nível municipal, como resposta preferencial dos executivos locais à exigência constitucional de inserção da gestão participativa na produção de políticas públicas. Cabe, então, o questionamento sobre as principais razões que explicam porque o formato “conselho” se constituiu como o modelo preferencial adotado municipalmente em áreas centrais da produção de bem-estar social – de forma bem distinta do que ocorreu, por exemplo, com políticas associadas à questão agrária, tributária, energética ou relativa à eficiência/produktividade. Cabe, ademais, observar o próprio estado da expansão territorial desses colegiados pelo país.

Para tratar disso, a seção reúne evidências sobre a presença dos conselhos municipais ao longo do território brasileiro. E são essas mesmas evidências, ao mostrarem que a expansão segue um padrão bem claro a depender da área de política onde o colegiado se insere, que demandam uma segunda ordem de questões, desta feita, relacionadas às razões que podem ser elencadas para justificar tal expansão. Cabe, portanto, reunir elementos que esclareçam porque algumas áreas induziram à criação dos conselhos nos municípios (casos, por exemplo, da assistência social, da saúde, e, com um pouco menos de sucesso, da educação), enquanto outras não o fizeram (casos, por exemplo, da previdência social e do meio ambiente).

O que se verá na sequência, então, é uma discussão sobre o processo de expansão dos conselhos municipais como um fenômeno que é melhor caracterizado como convergente (pois organizado a partir da União), do que meramente coincidente entre os executivos municipais (como se derivado de uma espécie de “coincidência concertada” associada a fatores como vontade política ou cálculo eleitoral local). E que a indução federal é, hoje, o fator reconhecido pela literatura como, talvez, o principal motor que levou à expansão territorial dos conselhos associados às áreas mais estruturadas de política, como a saúde, na medida em que condicionou o recebimento de recursos federais, por parte dos municípios, à instalação do conselho setorial e, muitas vezes, do fundo a ele associado.

De forma mais específica, nesta seção, trata-se: i) da caracterização geral do processo de expansão dessas instituições participativas colegiadas que incidem sobre a gestão, fiscalização e definição da política pública sendo produzida no plano local; ii) dos principais fatores que contribuíram, com diferentes graus de importância, para essa expansão – noutras palavras, uma discussão sobre os motivos associados à instalação dos conselhos na quase totalidade dos municípios brasileiros, em diversas (porém “certas”) áreas de política. São aí destacadas a indução federal setor a setor, além da chamada especificação institucional, que se refere ao quanto as funções desses colegiados são mais ou menos definidas, e com que grau de detalhamento, em documentação formal/legal.

2.4.1. Sobre o estágio de expansão dos conselhos nos municípios

Embora haja registro de conselhos gestores municipais bastante antigos, estes só se converteram num modelo a ser replicado em larga escala pelas municipalidades após a década de 1990, portanto, já durante a regulamentação de diversas disposições constitucionais da carta de 1988 (CORTES, 2005; GURZA LAVALLE et al., 2013). A Figura 2, abaixo, é bastante esclarecedora deste fato ao contrastar a pequena presença dessas instituições nos municípios no ano de 1988 (representada pelo tom mais escuro da paleta de cores) com seu incremento significativo no ano 2000 (tons claros na paleta de cores começam a despontar), e o alto contraste de sua presença em 2009. Neste último ano, é notável, inclusive, que municípios sem a presença de quaisquer conselhos se tornam um fenômeno de ocorrência rara.

Figura 2 - Presença territorial dos conselhos municipais brasileiros, em três pontos no tempo (1988, 2000, 2009)

Fonte: elaboração própria a partir de dados cedidos por Leonardo Barone, e que foram produzidos para o texto GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. *Conselhos, associações e desigualdade* (2015b) a partir das bases da Munic.

Como revelam os mapas, então, apenas cerca de duas décadas separam o cenário de 1988, pouco povoado de conselhos e, no qual, a pouca presença existente se concentra nas regiões sul e sudeste, do cenário de 2009, marcado por acentuada diversidade de situações (de 0 a 20 unidades por município), em todas as regiões do país. Ou seja, em 2009, o mapa se torna não só mais claro (indicando presença maciça dos conselhos no território nacional), como também mais diverso, uma vez que os municípios passam a se diferenciar pelo número total de áreas de política pública que decidiram pela implementação dessa instituição. Logo, muitos daqueles municípios chegaram, já naquele ano, a ter nada menos que 20 áreas de política pública a optar por um mesmo formato de colegiado.

Cabe notar, há ainda a chance de que esse valor seja subestimado, uma vez que os instrumentos de coleta da Munic (principal fonte de dados nacional sobre a presença de conselhos no nível municipal, em diversas áreas) inquerem as municipalidades sobre a existência de um número delimitado de áreas de política nas quais pode haver conselhos. Não obstante, e como se verá adiante, há um tipo particular de conselhos que são criados mais autonomamente pelos municípios, com

menor conexão, portanto, com a hierarquia da política nacional, e que, por isso, talvez sequer sejam captados pelo referido instrumento de coleta. De todo modo, feita tal consideração, o fato mais importante a se considerar é a rápida, e *provavelmente coordenada*, expansão dessa instituição pelas municipalidades brasileiras. Quando se considera o número total de conselhos no país (Gráfico 1, abaixo), vê-se que estes se expandiram de número ínfimo para, no mínimo, cerca de 30 mil unidades em apenas duas décadas, o que expressa um crescimento sustentado ao longo de todo o período, sem interrupções.

Gráfico 1 – Número total de conselhos municipais existentes no país no período 1988-2009, diversas áreas (setores investigados pela Munic-IBGE)

Fonte: elaboração própria a partir de dados cedidos por Leonardo Barone, e que foram produzidos para o texto GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. *Conselhos, associações e desigualdade* (2015b) a partir das bases da Munic.

E a barra mais à direita daquele gráfico (representando o ano de 2009) é relevante por si só no que diz respeito à contextualização da expansão dos conselhos municipais no país, uma vez que foi mais ou menos naquele ponto que se alcançou a presença de ao menos uma unidade de conselho (de qualquer área) por município (Gráfico 2, abaixo)⁶⁶. Ou seja, é mais ou menos naquele ano que ocorre a quase

⁶⁶ Cabe, por homologia, comparar a expansão dos conselhos com a de outras instituições que também poderiam ser tratadas como *capacidades estatais em expansão nos municípios*, mas que não alcançaram grau semelhante de sucesso no que diz respeito ao percentual de espraiamento territorial alcançado, nem à velocidade alcançada por esse processo. É possível citar, por exemplo, os consórcios intermunicipais de habitação, que, em 2009, não atingiram presença em mais do que 3% dos municípios (ARRETCHE et al., 2012).

universalização da presença dessa instituição nos mais de 5,5 mil municípios brasileiros. Trata-se, assim, de uma realidade institucional que já se colocava àquele tempo, como se coloca hoje: em ao menos uma área de política, mas frequentemente em muitas, o Executivo Municipal institui e depois mantém em funcionamento uma instituição que depende da existência não só de associações da sociedade civil para funcionar, mas também da própria burocracia setorial, que frequentemente compõe a metade das cadeiras desses colegiados.

Gráfico 2 – Número de municípios com ao menos um conselho, Brasil, 1988-2009 (setores investigados pela Munic-IBGE)

Fonte: elaboração própria a partir de dados cedidos por Leonardo Barone, e que foram produzidos para o texto GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. *Conselhos, associações e desigualdade* (2015b) a partir das bases da Munic.

Mas é preciso observar o Gráfico 2 com olhar mais cuidadoso, pois o que se esconde nesse resultado geral é, na verdade, uma particularidade setorial: o fato de que apenas a área da saúde, por exemplo, poderia estar guiando parte importante desse resultado, dado que a área registrou, em 2009, nada menos que uma cobertura próxima a 100% dos municípios brasileiros. Ademais, também é preciso notar alguns pontos de crescimento abrupto (de um ano para o outro) no número de municípios que possuem conselhos (ex.: cerca de 500 novas unidades entre 1990 e 1992; e mais

de 1 mil entre 1996 e 1997). Trata-se, neste caso, de exemplos do resultado da indução federal à instalação de conselhos nos municípios (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015b; IPEA, 2010) e que também podem estar encobrindo, portanto, um cenário dirigido por variações setoriais e, não, uma *tendência média de expansão dos conselhos*. Tendo isso em consideração, parte-se, agora, para uma visualização desagregada por área, que enfatiza que a criação dos conselhos se dá particularmente vinculada a uma área de política em específico (ainda que de corte transversal) – o que responde, sobremaneira, pelos padrões diferenciados de expansão dessas instituições.

O Gráfico 3 dá a ver a distribuição territorial dos conselhos, para 17 áreas de política, em três pontos no tempo (1988, 2000, 2009). Uma observação importante para a leitura desse gráfico é que, neste caso, o teto para o número total de conselhos por área é, na verdade, o número de municípios do país, nos três pontos do tempo: para 2009, por exemplo, este número seria de 5.565 municípios. Isso ocorre porque, como anteriormente mencionado, um município não instalará, ao mesmo tempo, dois conselhos municipais de saúde, digamos, concorrendo entre si por prerrogativas de gestão, fiscalização ou controle de recursos. O que pode ocorrer, em alguns casos, é uma *segmentação* no interior dessas áreas, como no caso da educação – já que um mesmo município pode ter, concomitantemente, um conselho de educação, um de acompanhamento do Fundef⁶⁷ e outro de alimentação escolar (áreas que, no gráfico, foram agregadas)⁶⁸.

⁶⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

⁶⁸ A última seção deste capítulo trará o detalhamento sobre essa escolha.

Gráfico 3 – Número total de conselhos municipais no país para 17 áreas de política (1988, 2000, 2009)

Fonte: elaboração própria a partir de dados cedidos por Leonardo Barone, e que foram produzidos para o texto *GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade* (2015b) a partir das bases da Munic.

O gráfico é útil para a matização do processo de expansão que vínhamos observando até aqui, por duas razões principais. Fica claro que a expansão inicial (de 1988 para 2000) se deu, primeiro, para áreas como Saúde, Educação, Meio Ambiente e Criança & Adolescente. Todas as demais áreas, em 2000, apresentavam ainda uma presença discreta, senão pífia nos municípios. Ademais, visualiza-se que, em 2009, além da continuidade de crescimento daquele primeiro grupo de conselhos (que agora se aproxima da universalização), também despontam novas áreas, tais como Meio Ambiente, Cultura, Idoso e Política Urbana, como numa segunda onda de expansão. A distribuição em 2009 continua, portanto, consideravelmente assimétrica: há áreas com proporções superiores a 90%, outras, como Meio Ambiente e Habitação, com valores intermediários (respectivamente, 56% e 43%), e, ainda, áreas como Direitos LGBT, Igualdade Racial e Direitos Humanos que permanecem com baixíssima disseminação municipal.

Sempre considerando o setor de política no qual o conselho se insere, a literatura também tratou de fatores de diferenciação da referida expansão dos conselhos – ou seja, fatores que qualificam aquela disseminação. Gurza Lavalles &

Barone (2015b), por exemplo, além de observarem a importância dos mecanismos de indução federal para a expansão desses colegiados, em diversas áreas, também mediram a expansão de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal. Adicionalmente ao fator da indução, Arretche et al mostraram que o estado e a região a que pertencem os municípios também podem ser associados a esse padrão quando se avalia a área de habitação de interesse social (ARRETCHÉ et al., 2012). Foram encontrados, também, padrões diferenciados de expansão de acordo com a inserção setorial para algumas áreas específicas de conselhos, como meio ambiente e patrimônio, e, adicionalmente a essa inserção, também do quão especificado institucionalmente o conselho está no interior desta área de política particular (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018).

Mas, a despeito da qualificação que se possa fazer desse processo de expansão – abaixo, exemplificado pela variação segundo o Produto Interno Bruto (PIB) per capita municipal no Gráfico 4 – ainda é a área de política à qual pertence o conselho a variável mais significativa para o entendimento de um sem número de características associadas a esses colegiados. Ou, melhor: a observação daquela variação (seja feita por meio da mensuração do PIB ou do IDH municipal, seja por meio do partido no executivo, ou do número de associações locais, para citar alguns exemplos) deve partir da consideração da área a que pertence o conselho, logo, deve considerar a dificuldade implicada em tratar do *comportamento médio dos conselhos*. Outra opção, bastante profícua já que permite esforços de generalização, será tratá-los segundo *tipos* de conselhos – tema a que o texto retornará em seguida.

O Gráfico 4 mostra que, no ano inicial de observação (1996), a probabilidade de existência de conselhos estava, de modo geral, positivamente correlacionada com o PIB *per capita* – o que é possível perceber por meio da inclinação positiva das linhas que dizem respeito àquele ano, em todos os quadros. No entanto, tal associação, já desde o início, mostrava-se substantivamente mais fraca (menor inclinação) no setor de Saúde e um pouco mais atenuada nas áreas de Educação e Criança & Adolescente. Ao longo do tempo, então, o que se observa é o deslocamento ascendente de todas essas linhas e a redução paulatina daquela correlação, indicando que os conselhos daquelas três áreas se expandiram em todas as localidades, de modo cada vez um pouco mais independente do PIB *per capita*. A relativa persistência de alguma

correlação positiva nas áreas de Educação e Criança & Adolescente não deve obscurecer o fato de que a trajetória dos conselhos das demais áreas e setores é substantivamente distinta, uma vez que a associação entre a presença de conselhos desse último grupo com o nível de renda e produção do município chegou até mesmo a aumentar por um longo período.

Gráfico 4 – Proporção de municípios que possuem conselho, em quatro pontos do tempo (1996, 2001, 2006, 2009), segundo PIB *per capita* municipal e setores de política

Fonte: elaboração própria a partir de dados cedidos por Leonardo Barone, e que foram produzidos para o texto GURZA LAVALLÉ, A.; BARONE, L. S. *Conselhos, associações e desigualdade* (2015b) a partir das bases da Munic.

(*) Cabe observar que o referido banco de dados não inclui a área de Assistência Social.

Trata-se, portanto, de visualização vantajosa para a observação do grau de expansão alcançado pelos conselhos municipais, uma vez que a maioria daqueles ligados às áreas de política social consideradas estratégias pela constituição não só “largaram na frente”, como também atingiram maiores percentuais de expansão – sinal inequívoco, portanto, de convergência entre os municípios. Claro, é preciso considerar que, para a área de Assistência Social, não constam dados na Munic principal para os mesmos três pontos no tempo e que, portanto, não se pode estabelecer a trajetória exata de crescimento para a área. Não obstante, há dados para 2009 no bloco suplementar daquela pesquisa, e eles revelam que, naquele ano, nada menos que 98,8% dos municípios já haviam criado o colegiado, número pouco inferior apenas à área da saúde (99,6%) e ainda superior às áreas de Direitos da Criança e Adolescente (93,5%) e Educação (90,5%). Gurza Lavalle e Barone acreditam, baseados na legislação promulgada da área e no tipo de indução recebida, que a Assistência Social potencialmente seguiria comportamento semelhante ao detectado para a área de saúde (2015b). Potencialmente, pois, apesar da ausência de dados sobre a área no banco por eles utilizado naquele trabalho (o que lhes impossibilitou a assertiva), trata-se também de uma política considerada estratégica pela Constituição (de onde a inserção do preceito de inclusão da participação) e dotada de fundo setorial – o que a coloca em pé de igualdade com as outras áreas que alcançaram padrões altos de expansão.

Na sequência, segue-se proposta de como lidar com a dificuldade de tratar do comportamento médio dos conselhos, via utilização de tipos, além de discussão sobre os fatores explicativos para a expansão municipal dos conselhos, já descrita nesta seção.

2.4.2. Indução federal e especificação institucional: dirigindo a expansão e o potencial de incidência dos conselhos

Os números que revelam o espraio dos conselhos, como visto, são significativos, até notáveis, e denotam a capacidade do governo federal de promover a disseminação dessas instituições em municípios de distintos portes, localização regional, IDH, PIB, histórico de participação, dentre outros fatores de variação.

Ademais, como tratado no Capítulo 1, parte das transferências de recursos federais para os municípios – e que está na base da explicação sobre a capacidade da União de promover a convergência das políticas – é condicionada a uma série de requisitos (ARRETCHE, 2012; ARRETCHE et al., 2012; ARRETCHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; MENICUCCI, 2014). O conselho é um deles, e é este um dos principais motivos que explicam a universalização (ou quase universalização) da presença dessas instituições nos municípios em certas áreas de políticas (CORTES, 2011; GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015b), como será tratado nesta subseção.

Nesse sentido, Gurza-Lavalle & Barone (2015b) demonstram como a maior incidência de indução federal corresponderia também maior disseminação territorial dos conselhos municipais. Isso porque a União, ao estabelecer a criação de instrumentos de participação social como condicionalidade para o recebimento de recursos por parte dos municípios (este, um exemplo por excelência de medida de coordenação centralizada), criaria incentivos para a criação dessas instituições. Como consequência, os conselhos tenderiam a alcançar coberturas significativas no território nacional, quando não a própria universalização. Dito de outro modo, a rápida expansão alcançada por parte dos conselhos após a promulgação da CF-88 não se daria tanto como resultado de demandas locais e/ou cálculos políticos específicos, mas, sim, porque a grande maioria dos municípios se vê *compelida* a aceitar determinado condicionante sugerido pela União *em troca* de algum benefício específico, frequentemente associado a recursos⁶⁹.

Visando a captar a variação resultante da indução federal para a expansão dos conselhos municipais, os autores, então, propuseram uma primeira tipificação dos conselhos segundo critérios não centrados nas características internas dessas instituições, mas segundo padrões de evolução territorial decorrentes, fundamentalmente, da presença e modulação de mecanismos de indução federal. São descritos pelos autores, então, três grupos de conselhos: i) o primeiro, limitado às áreas de Saúde, Educação, Direitos da Criança/Adolescente, com tendência à

⁶⁹ De forma ilustrativa, poderíamos pensar num município que ganha sua inserção num dado programa de política que é financiado pela União “em troca” de instituir uma rede de controle social municipal que contemple a criação das instituições Y, X e Z – sendo um deles, digamos, o conselho.

universalização ao longo do território nacional (com provável inclusão da Assistência Social neste grupo); ii) o segundo, correspondendo a conselhos com expansão média e desigual e englobando conselhos como Habitação, Meio Ambiente e Cultura; iii) e o terceiro, reunindo um conjunto maior de conselhos (Esporte, Juventude, Mulher e Transporte são parte das dez áreas classificadas) e apresentando expansão com padrão baixo e desigual ao longo do território (2015b, p. 60, 61). Naquela proposta, a força da indução federal sobre a expansão dos conselhos é maior para o primeiro grupo, menor para o segundo e quase inexistente para o terceiro – sendo que, para o último, a presença se correlaciona com maiores índices de IDH municipal.

Texto subsequente àquele de 2015 (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018), em fase de desenvolvimento no período de escrita deste trabalho, avança na construção de uma tipologia de conselhos municipais ao casar a caracterização dos mecanismos de indução federal incidentes sobre uma dada área de conselho (e que definem suas condições de expansão), com a delimitação do grau de especificação institucional de suas funções na normatização federal, também por área. No texto “Conselhos: Padrões Decisórios, Ciclos de Vida e Resiliência em municípios de grande porte”⁷⁰ nós argumentamos, portanto, que “os mecanismos que levam à disseminação dos conselhos não são necessariamente os mesmos que os estabilizam e os tornam operantes na respectiva política” (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018, p. 7), ou, noutras palavras, que apenas o conhecimento dos mecanismos de indução envolvidos pode não descrever bem quais serão as funções e capacidade de ação desses colegiados. Daí a necessidade de incluir a especificação institucional como critério na operação à proposta de tipologia anteriormente sugerida por Gurza Lavalle e Barone (2015b). O novo critério adicionado pode ser entendido do seguinte modo:

Entende-se que quanto maior a especificação institucional, quer dizer, quanto mais a regulação do correspondente setor condicionar os processos administrativos de definição, implantação, gestão e prestação de contas da política à realização de funções específicas pelos conselhos, maior a estabilidade e capacidade de operação de tais IPs. A especificação compreende, portanto, um conjunto de mecanismos institucionais que, quando subordinados a regulações setoriais nacionais, tendem a produzir convergência entre municípios nas atividades desempenhadas pelos conselhos e nos modos de inserção dos mesmos no funcionamento regular da política,

⁷⁰ Também, um produto do Projeto *Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar*.

complementando os mecanismos que definem sua expansão territorial (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018, p. 8).

Trata-se, então, de recobrar ou restituir parte do conhecimento acumulado pelo campo de que a inserção setorial do conselho é importante. Afinal, para além do grau de indução federal a influenciar sua criação nos municípios, sem especificação institucional centralizada, ou seja, dada a partir do plano federal, área por área, esses mesmos colegiados poderiam ser inseridos nos executivos municipais com alto grau de variabilidade no que diz respeito à sua capacidade de incidência. Muitos deles poderiam, portanto, ser instalados sem funções bem delimitadas, ou poderiam ser desimportantes para o andamento de um grande número de processos, ou, ainda, poderiam sequer ter condições estruturais adequadas para funcionar regularmente.

A consideração das duas dimensões da tipologia produz, em decorrência, três tipos de conselhos, que são sistematizados no quadro abaixo:

Quadro 2- Tipologia Bidimensional de Conselhos

TIPOS	<u>INDUÇÃO FEDERAL</u> (criação de conselhos em uma dada área nos municípios)	<u>ESPECIFICAÇÃO INSTITUCIONAL FEDERAL</u> (definição, mediante normatização das funções que serão exercidas pelo conselho em uma área de políticas)	<u>CASOS</u> (exemplos)
Tipo 1 (C1)	Mecanismos fortes de indução federal impulsionam a expansão, resultando em tendência à universalização nos municípios.	Institucionalmente especificados, condicionando processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Saúde; assistência social; criança e adolescente; alimentação escolar; Fundef/Fundeb.
Tipo 2 (C2)	Mecanismos fortes ou inconsistentes/moderados de indução federal impulsionam a expansão, resultando em tendência, respectivamente, à universalização ou à presença mediana nos municípios.	Institucionalmente <i>não</i> especificados ou com especificação que <i>não</i> condiciona processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Educação; conselho do bolsa família; cultura; drogas; habitação; idoso; meio ambiente; trabalho/emprego.
Tipo 3 (C3)	Mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal, resultando em parca presença nos municípios (que só se pode ver impulsionada, então, pela política municipal).	Institucionalmente <i>não</i> especificados.	Agricultura; ciência e tecnologia; defesa do consumidor; deficiência; desenvolvimento econômico; patrimônio; desenvolvimento urbano; direitos humanos; esporte; juventude; mulher; raça; saneamento; segurança; segurança alimentar; transporte; turismo.

Fonte: trata-se de versão já aprimorada da Tipologia de Conselhos em relação à versão apresentada em GUICHENEY, GURZA LAVALLE, & VELLO (2018).

Essa tipologia de conselhos permite extrair ganhos analíticos importantes, como a percepção, por exemplo, de que o conselho de educação, apesar de quase universalizado ao longo do território nacional (como resultado da capacidade de coordenação de União), não está, contudo, fortemente amarrado às principais normativas do setor como uma instituição responsável por funções delimitadas e específicas (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018).

Não obstante a ligação da expansão dos conselhos à vinculação de repasse de verbas do governo federal, é importante salientar que há outros benefícios associados à indução federal que podem ser percebidos pelos executivos municipais como suficientes para a montagem e/ou manutenção dos conselhos no plano local:

Há três conselhos gestores específicos de cuja existência depende o repasse de verbas do governo federal referentes à política pública à qual eles se ligam. São eles: Saúde; Assistência Social; e Direitos da Criança e Adolescente (Gohn, 2001). A área de educação abrange uma série de outros conselhos não contemplados na pesquisa da IBGE [Munic] que lidam com repasses de fundos federais, como o fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb). Por este motivo, também, explica-se a redução observada no número de conselhos de educação (diversificação interna dos mecanismos de participação na área) (IPEA, 2010).

Cumprе salientar também que, diferentemente, Saúde, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente (a despeito de suas especificidades) são áreas onde os conselhos municipais estão não só universalizados ou tendentes à universalização, mas também inscritos de forma mais explícita em suas respectivas áreas. É esperado, portanto, que conselhos como esses últimos estejam, logo, inseridos de modo mais estável no funcionamento regular de suas respectivas áreas⁷¹ – são mais institucionalizados.

2.5. DA VINCULAÇÃO ÀS ÁREAS DE POLÍTICA SOCIAL

Nesta seção, procura-se demonstrar que há uma correlação significativa entre as áreas de política social mais comumente associadas à noção de “Estado de bem-estar social” e as áreas de atuação dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios. Mais especificamente, argumenta-se que tal correlação não é fortuita, pois encontra lastros na própria Constituição de 1988, e incentivos institucionais via coordenação de políticas – notadamente, por indução federal, conforme buscamos destacar.

Ademais, os conselhos municipais que mais se difundiram no território nacional e que se tornaram mais produtivos (em termos do número de decisões emitidas), são justamente aqueles ligados às áreas sociais mais institucionalizadas – se organizam em sistemas, possuem ministérios específicos, além de um arcabouço legal mais completo. Aqui também não se trata de mero acaso: o desenho institucional desses conselhos, assim como a indução federal exercida sobre eles, os insere numa estrutura federativa,

⁷¹ Ver Capítulo 3 para tratamento empírico desta questão.

organizacional e legal que induz seu espraiamento geográfico, assim como sua regularidade mínima de funcionamento.

A discussão que se segue se dará em três passos. No primeiro, elencam-se de forma abrangente (e com fins operacionais) quais seriam as áreas de política mais comumente entendidas como expressando a noção de “bem-estar social”. No segundo, por sua vez, traça-se um paralelo entre aquelas categorias de bem-estar social e os conselhos gestores existentes no âmbito federal (Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Saúde, etc.). Trata-se de uma etapa intermediária, que objetiva ajudar na correspondência entre aquela noção analítica e uma forma organizacional realmente existente de produção de políticas no município. O movimento intermediário é útil, portanto, na medida em que facilita, ao final, o pareamento daquelas categorias aos conselhos municipais, assim como considera que o escopo de variação temática dos conselhos nacionais é mais reduzido do que o apresentado pelos conselhos municipais (logo, facilitando esse pareamento). E, também, porque leva em conta a coordenação, exercida pela União, de muitas políticas públicas que são produzidas localmente, mesmo sendo os municípios entes autônomos. O terceiro passo, por fim, é justamente a tradução dessas áreas para os conselhos municipais.

Primeiramente então, cabe discutir aqui como elencar de forma razoável o escopo das políticas comumente associadas à noção de bem-estar social. Como vimos no capítulo anterior, o conceito de *Welfare State* é genérico, e, por consequência, tem sido objeto de inúmeras discussões. Não é nosso objetivo aqui propor uma operacionalização definitiva, mas uma versão que contenha aproximações o suficiente para abarcar um conjunto consistente de políticas.

Como procedimento inicial, o texto toma as áreas incluídas sob a categoria de *social expenditure* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE (ADEMA; FRON; LADAIQUE, 2011), uma vez que ela reúne justamente a maior parte das democracias entendidas como produtoras de bem estar social no mundo. Além disso, trata-se de uma categorização já tomada para a mensuração da provisão de bem-estar por outros autores (vide KERSTENETZKY, 2012), e que ainda é utilitária para comparações com outros casos no futuro. Tal classificação por áreas oferecida pela OCDE abrange, então, o seguinte:

- Old-age – pensions (...), early retirement pensions, home-help and residential services for the elderly;
- Survivors – pensions and funeral payments;
- Incapacity-related benefits – care services, disability benefits, benefits accruing from occupational injury and accident legislation, employee sickness payments;
- Active labour market policies – employment services, training, employment incentives, integration of the disabled, direct job creation, and start-up incentives;
- Unemployment – unemployment compensation, early retirement for labour market reasons;
- Health – spending on in- and out-patient care, medical goods, prevention;
- Family⁷² – child allowances and credits, childcare support, income support during leave, sole parent payments;
- Housing⁷³ – housing allowances and rent subsidies; and,
- Other social policy areas⁷⁴ – non-categorical cash benefits to low-income households, other social services; i.e., support programmes such as food subsidies, which are prevalent in some non-OECD countries.

Claro, de saída, cabe notar que essas categorias visam a permitir a comparação entre países, logo, a inclusão de casos os mais diversos. Portanto, são propositalmente genéricas em escopo. No entanto, a despeito da falta de correspondência exata entre a lista de áreas de gasto social e a forma específica de organização setorial das políticas

⁷² “(...) This expenditure is often related to the costs associated with raising children or with the support of other dependants. Expenditure related to maternity and parental leave is grouped under the family cash benefits sub-category”. (ADEMA; FRON; LADAIQUE, 2011, p. 98)

⁷³ “(...) spending items recorded under this heading include rent subsidies and other benefits to the individual to help with housing costs. This includes direct public subsidies to tenants (in some countries, e.g., Norway, homeowners living in their house) ‘earmarked’ for support with the cost of housing. Because the benefits included here concern earmarked cash payments, by convention they are classified as in-kind benefits (SNA, 1993 – see D.6331). SOCX also reports direct in-kind housing provisions to the elderly and disabled and shelter for those in immediate need in other sections (1.2.1, 3.2.1, and 9.2.2, respectively). Other forms of housing support such as mortgage relief, capital subsidies towards construction and implicit subsidies towards accommodation costs housing can be of a social nature, particularly when such accommodation directly benefits low-income households. However, there is no cross-national agreement on a methodology on coverage and measurement of such support, so that at present, such housing support is not included in SOCX. Nevertheless, such support can be considerable”. (ADEMA; FRON; LADAIQUE, 2011, p. 99)

⁷⁴ “(...) includes social expenditure (both in cash and in kind) for those people who for various reasons fall outside the scope of the relevant programme covering a particular contingency, or if this other benefit is insufficient to meet their needs. Social expenditure related to immigrants/refugees and indigenous people are separately recorded in this category. Finally, any social expenditure which is not attributable to other categories is included in the sub-category other”. (ADEMA; FRON; LADAIQUE, 2011, p. 100)

públicas num ou noutro país em específico, o que importa é abstrair os pontos comuns e identificar quão bem contemplados estão os principais eixos temáticos.

Neste sentido, ao invés de apenas avaliar o volume de gastos previamente classificado pelos Estados como “sociais”, parece mais produtivo elencar a abrangência temática propiciada por aquele conjunto de categorias. Assim, com base num conjunto definido de dimensões, um Estado poderia ser compreendido como estando mais ou menos próximo (em graus) de um modelo ideal de Estado de bem-estar social na medida em que abarcasse um grande número de itens da referida lista – e, portanto, ofertasse mais e melhores serviços⁷⁵.

Colegiados, enquanto parte de um dado sistema de política, plano de governo ou país, podem estar ligados a mais de uma das áreas de gasto social listadas acima. O exemplo mais emblemático é o da Assistência Social, que reúne atribuições de cuidado de idosos (“Old-age - pensions”, apesar de que, na formulação da OCDE, essa categoria também esteja associada à previdência), cuidado da família (“Family”), dentre outros⁷⁶.

Ao mesmo tempo, cabe mencionar que a lista da OCDE – dada a própria variabilidade de definições existentes para o conceito de Estado de bem-estar social – não necessariamente deve ser entendida como exaustiva. Vide o exemplo da educação, não incluída naquela lista, a despeito de ser debatida por parte importante da literatura de *Welfare State*, desde seus primórdios (cf. MARSHALL, 1964). Além disso, e voltando agora para o contexto brasileiro, consta da CF-88 que a educação básica (tal como a saúde), deve ser provida universalmente (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005), e, também, que se trata de uma das poucas políticas públicas com recursos vinculados constitucionalmente no Brasil⁷⁷. Para os fins deste trabalho, parece

⁷⁵ cf. capítulos do livro organizado por Marta Arretche (2015) para exemplificar mensurações efetuadas a partir de diversos indicadores sociais, para além dos gastos; e Esping-Andersen (1990), Hacker (2008) e Hacker e Pierson (2010) para os problemas envolvidos na limitação da mensuração por meio de gastos.

⁷⁶ No entanto, há casos, como o da Saúde, mais facilmente associadas a uma categoria só.

⁷⁷ “A Constituição de 1988 estabeleceu que o governo federal deve destinar 18% de suas receitas para a educação; para Estados e municípios, esse percentual é de 25%. O Plano Nacional de Educação criou uma vinculação adicional ao estabelecer que o gasto público no setor deverá atingir um montante correspondente a 10% do PIB até 2024” (<http://www.andifes.org.br/governo-deve-desvincular-gastos-obrigatorios-em-educacao-e-saude-sim/>).

adequado, portanto, proceder a tal adequação da tipologia, que chamarei de “OCDE + Educação”⁷⁸.

Cabe, então, proceder ao pareamento para o caso brasileiro e, como primeiro passo, tratar dos Conselhos Nacionais. Como mencionado, iniciar a observação por essas instituições de nível federal faz sentido na medida em que elas orientam e organizam parte importante dos sistemas nacionais. E, como os principais conselhos se organizam federativamente, mantem-se uma conexão direta entre as políticas que são representadas pelos conselhos nacionais e os conselhos existentes no nível municipal, como se verá adiante.

Claro, cabe ainda ponderar que os conselhos nacionais não se constituem num objeto da tese, mas eles devem também ser considerados minimamente uma vez que seu escopo de variação temática é relativamente mais estável e restrito do que o que poderia ser potencialmente verificado no conjunto de todos os municípios brasileiros. Em princípio, municípios têm a liberdade de criar conselhos para as suas matérias de interesse, dado seus objetivos políticos específicos. Desta forma, um mapeamento da variação empírica das áreas de atuação nos municípios seria de difícil consecução e certamente adicionaria muito ruído à observação de regularidades. Importante mencionar aqui que nem mesmo a MUNIC-IBGE faz uma lista completa e exaustiva das áreas de conselho – além de investigar apenas de forma intermitente cada um dos setores.

A organização federativa dos Conselhos ajuda a circunscrever os eixos e esferas de atuação mais importantes. Deste modo, a identificação temática das áreas dos Conselhos Nacionais, do ponto de vista das categorias de gasto social mais associadas à noção de *bem-estar social* se traduz, por conseguinte, na identificação temática das áreas dos principais conselhos em atuação nos municípios. Ademais, a influência dos Conselhos Nacionais se espraia sobre a própria organização setorial das políticas públicas, na medida em que delimita regulamentações, procedimentos e cria precedentes de decisões que podem ser utilizados pelos conselhos municipais e por

⁷⁸ Numa classificação própria de políticas sociais a compor o Estado de bem-estar no Brasil, Sátyro & Cunha também incluem a educação por semelhante justificativa: “(...) considering that basic education is an increasingly universalized policy in Brazil” (2019, p. 86).

outras instituições subnacionais⁷⁹. O problema a ser considerado neste ponto, contudo, é formular uma lista dos Conselhos Nacionais existentes e que sejam relevantes do ponto de vista dos objetivos da pesquisa. Uma forma simples e eficaz de lidar com isso é lançar mão dos conselhos nacionais amostrados em dois estudos do IPEA sobre esses colegiados (2010, 2013a), e complementar a lista, quando necessário. Os critérios de seleção utilizados naqueles estudos seguem abaixo. Como se pode observar, nenhum dos critérios se orienta especificamente por áreas temáticas ou segmentação setorial – de modo que nenhuma relação com as “áreas de welfare” está pré-definida.

- “conselhos considerados centrais em suas áreas de políticas públicas – excluem-se, assim, os auxiliares e complementares na execução de políticas, como os curadores e gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos;
- conselhos que tenham necessariamente a presença de sociedade civil em sua composição;
- conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla – decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso Nacional” (IPEA, 2013b)

Considerados esses critérios, o quadro abaixo, então, classifica os Conselhos Gestores Nacionais *segundo* a lista de gastos sociais (critério *OCDE + educação*). Como alternativa, apresenta-se também a classificação segundo grandes categorias setoriais formuladas pelo IPEA, vinculação institucional, atos de criação e de regulamentação, caráter decisório e política vinculada.

⁷⁹ Nesse ínterim, vide, por exemplo, o trabalho de Vello (2018), que, a partir do mesmo banco de dados explorado nesta pesquisa, explora as menções feitas pelos conselhos municipais, em suas decisões, a outras instituições: “O nível nacional [de menções a instituições externas] conta sobretudo com menções a conselhos nacionais, que subsidiam os municipais em diferentes decisões: definição de diretrizes de regimentos escolares, critérios para destinação de recursos dos fundos a programas da política pelo Executivo, critérios para registro de programas do Executivo no conselho para recebimento de recursos do fundo, e diretrizes para formulação de planos municipais e para apresentação de prestações de contas” (VELLO, 2018, p. 26). Os conselhos nacionais são, deste modo, citados pelos conselhos municipais em diferentes circunstâncias, com diferentes propósitos. Cumprem aqueles, portanto, um papel importante na própria definição da esfera de ação das versões estaduais e municipais dessas instituições.

Quadro 3- Conselhos nacionais de política social (segundo classificação OCDE, adicionada educação): áreas temáticas, vinculação institucional, ano de criação, atos de criação e de regulamentação, caráter decisório, política vinculada

Conselho	Área temática (IPEA)	Área temática (OECD Social Expenditure)	Vinculação do conselho	Ato de criação ⁸⁰	Ato de regulamentação	Caráter decisório	Política Vinculada ⁸¹	Nome da política vinculada
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	Políticas sociais	- Health	Ministério da saúde	Lei 8.142 de 28/12/1990	RESOLUÇÃO nº 407, DE 12 DE SETEMBRO DE 2008	Deliberativo	Sistema	SUS
Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Políticas sociais	- Incapacity-related benefits - Old-age - Family - Other social policy areas	Ministério do desenvolvimento social	Lei n.º 8.742, de 7/12/ 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS	Resolução nº 6 de 9 de fevereiro de 2011	Deliberativo		SUAS
Conselho Nacional de Educação (CNE)⁸²	Não incluído na amostra do IPEA	- Family - Other social policy areas	Ministério da educação	Lei 9.131, de 25/11/1995	Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999, resultante da homologação do Parecer CNE/CP nº 99, de 07/1999.	Deliberativo		Sistema Nacional de Educação (SNE) ⁸³

⁸⁰ Cabe notar que um conselho pode ter sido criado, extinto e recriado inúmeras vezes. Assim como pode ter mudado de perfil de forma considerável. Vide caso da saúde, em que, apesar de existir desde 1937, só passa a se constituir como um conselho deliberativo e com presença da representação social a partir de sua “refundação”, em 1990. Naquele ano, “(...) o conselho deixa de ser órgão de consulta, começa a caminhar para tornar-se canal de interação do Estado com a sociedade e passa a possuir natureza deliberativa (...)” (IPEA, 2013a, p. 14) .

⁸¹ “Obs.: Para considerar que o conselho se vincula a uma política, é necessário que haja a menção ao conselho no texto da política” IPEA (2013b).

⁸² Apesar de classificado como um conselho passível de investigação, não compõe a amostra do IPEA, dado questão operacional (IPEA, 2013a).

⁸³ Sistema - ainda que inacabado, segundo (ABRUCIO; SEGGATTO, 2017)

Quadro 1 (Continuação)

Conselho	Área temática (IPEA)	Área temática (OECD Social Expenditure)	Vinculação do conselho	Ato de criação	Ato de regulamentação	Caráter decisório	Política Vinculada	Nome da política vinculada
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Garantia de direitos	- Family - Active labour market policies	Secretaria de políticas para mulheres	Lei no 7.353, de 29/08/1985	Regimento Interno	Deliberativo	Política ou Plano nacional	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)
Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)	Garantia de direitos	- Other social policy areas	Secretaria de direitos humanos da presidência da república	DECRETO Nº 3.952, DE 4/10/ 2001.	Portaria nº 524, de 29 de março de 2011	Deliberativo		Plano Nac. de Prom. da Cid. e Direitos Hum. de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)	Políticas sociais	- Family - Other social policy áreas - Active labour market policies?	Secretaria-geral da presidência da república	Lei 11.129 de 30/06/2005	Regimento interno - 23/09/2005	Consultivo		Política Nacional de Juventude
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)	Garantia de direitos	- Other social policy areas - Active labour market policies?	Secretaria de promoção da igualdade racial	DECRETO Nº 4.885, DE 20/11/2003.	RESOLUÇÃO Nº 1, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2005	Consultivo		Pol. Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)
O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS)^{84 85}	Não incluído na amostra do IPEA	- Housing	Ministério das Cidades	Lei nº 11.124/2005	Decreto nº 5.795/2006	Deliberativo		Sistema Nac. de Habitação de Interesse Social (SNHIS)
Conselho Nacional do Trabalho (CNT)^{86 87}	Não incluído na amostra do IPEA	- Active labour market policies - Unemployment - Incapacity-related benefits	Ministério do Trabalho	Decreto 9.028, de 07/04/2017	-	Consultivo		-

⁸⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm

⁸⁵ https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%202013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf

⁸⁶ Neste caso, a não inclusão seria, de saída, em razão do ano de criação, 2017, bem posterior à publicação do estudo do IPEA de 2013.

⁸⁷ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9028-6-abril-2017-784583-publicacaooriginal-152320-pe.html>

Quadro 1 (Continuação)

Conselho	Área temática (IPEA)	Área temática (OECD Social Expenditure)	Vinculação do conselho	Ato de criação	Ato de regulamentação	Caráter decisório	Política Vinculada	Nome da política vinculada
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	Políticas sociais	- Old-age	Secretaria de direitos humanos da presidência da república	DECRETO Nº 5.109, DE 17/06/2004.	Resolução nº1, de 24 de janeiro de 2005	Deliberativo	Estatuto	Estatuto do idoso
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE)	Políticas sociais	- Incapacity-related benefits	Secretaria de direitos humanos da presidência da república	Decreto nº 3.298, de 20/12/ 1999	RESOLUÇÃO N o 35, DE 6 DE JULHO DE 2005	Deliberativo		Lei n 7853 de 24 de outubro 1989
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	Políticas sociais	- Family - Other social policy areas	Secretaria de direitos humanos da presidência da república	LEI Nº 8.242, DE 12/10/1991	Regimento Interno do CONANDA	Deliberativo		ECA
Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)	Políticas sociais	- Old-age - Survivors	Ministério da previdência social	Lei nº 8.213, de 24/07/1991	RESOLUÇÃO Nº 1.212, DE 10 DE ABRIL DE 2002. – Regimento Interno	Deliberativo	Nenhuma	Não se aplica

Fontes: Compilação própria (e com adição de informações) a partir de dados do IPEA (2010, p. 572, 2013b).

Nota: dentre as informações acrescidas, estão: classificação própria via categorias de área temática da OECD Social Expenditure; todas as informações sobre o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) e o Conselho Nacional do Trabalho (CNT).

Uma rápida mirada sobre os setores de política contemplados torna imediata a percepção de que, dos conselhos municipais existentes até, pelo menos, meados da década de 2010 possuem versões correspondentes no plano nacional – ou seja, os conselhos nos municípios se inserem num contexto de produção de políticas que é bem mais amplo do que aqueles de suas localidades.

Ademais, o Quadro 3 também chama atenção para a diversidade de características apresentadas pelo conjunto desses conselhos. Há aqueles que estão fundados num sistema de política (ex.: saúde), os que se vinculam a uma política ou plano nacional (ex.: juventude) ou os que se vinculam a um estatuto específico (caso dos Direitos da Criança e do Adolescente). Há conselhos deliberativos (em maior número), como há os meramente consultivos. Há conselhos nacionais de diferentes idades. Veem-se também conselhos distribuídos em todas as categorias da lista do OCDE: *Health, Active labour market policies, Family, Incapacity-related benefits, Old-age, Other social policy areas, Unemployment, Survivors, Housing*.

Um olhar mais detido, não obstante, pode revelar padrões internos àquele quadro. O primeiro ponto a ser sublinhado é o fato de que as áreas associadas à noção de bem-estar social estão em larga medida contempladas na lista dos setores de política. O segundo é o caráter participativo – que, tomado como critério de seleção da amostra pelo IPEA, mostra-se então agora correlacionado com as políticas sociais associadas à noção de bem-estar. Comitês Nacionais e Conselhos de outras áreas, em especial a econômica, não se caracterizam necessariamente por essa natureza.

Parte-se agora para a observação da conexão entre aquelas áreas de conselhos nacionais e suas versões no âmbito local. Essa segunda etapa visa, como visto, a auxiliar na seleção de casos para a análise empírica dos padrões de decisão e da inserção nas políticas municipais, nos capítulos seguintes.

Podemos avaliar aquela ampla lista de áreas de política apresentada no Quadro 3 segundo o grau de espraio de seus respectivos conselhos nas municipalidades. Na Tabela 1, abaixo, os conselhos municipais de cada uma das grandes áreas se encontram ordenados de forma decrescente, segundo seu percentual de presença nos municípios brasileiros.

Tabela 1- Presença territorial dos conselhos municipais (até 2011)

Conselho Municipal ^(*) (**)	Área temática (OECD Social Expenditure)	Ano-fonte do dado ^(***)	N. de conselhos municipais	Presença territorial (%) ^(****)	Categoria de expansão
CONSELHO DE SAÚDE	Health	2011	5553	99,78	Expansão alta (≥ 75%)
CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incapacity-related benefits; Old-age; Family; Other social policy areas	2009	5.527	99,32	
CONSELHO DE EDUCAÇÃO & AFINS - Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb - Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundef - Conselho de Alimentação Escolar - Conselho Municipal de Educação	Family; Other social policy areas	2011	5462	98,15	
		2006	5.372	96,55	
		2011	5303	95,29	
		2011	4718	84,78	
CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	Family; Other social policy areas	2011	5446	97,86	
CONSELHO DE HABITAÇÃO	Housing	2011	3240	58,22	Expansão média/baixa ou não mensurada (< 75%)
Conselho de Direitos do Idoso	Old-age	2011	2868	51,54	
CONSELHO DE EMPREGO/TRABALHO	Active labour market policies; Unemployment; Incapacity-related benefits	2001	1.886	33,92	
Conselho de Transporte Escolar	Family	2011	1367	24,56	
Conselho de Direitos da Mulher	Family; Active labour market policies	2011	872	15,67	
Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência	Incapacity-related benefits; Other social policy areas	2011	791	14,21	
Conselho de Direitos da Juventude ou similar	Family; Other social policy areas; Active labour market policies?	2009	303	5,44	
Conselho de Igualdade Racial ou similar	Other social policy áreas	2011	196	3,52	
Conselho de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Other social policy áreas	2011	12	0,22	
CONSELHO DE PREVIDÊNCIA	Old-age; Survivors	(não coletado pelas Munics entre 1999 e 2017)			

Notas:

* (em azul, estão delimitados aqueles conselhos com presença territorial superior a 75%). ** (em cinza, conselhos pertencentes à área temática da OECD de Social Expenditure que não alcançam os 76% proposto como corte) *** (dado que limitamos como 2011 o último ano para procura na Munic, com vistas a manter o recorte temporal do trabalho). **** (% dos municípios existentes, a cada ano, que possuem o conselho em questão, ou seja, considera variação no número de municípios)

Fontes: Compilação própria a partir dos Dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC-2011) e do banco de dados cedido por Barone, e que foram preparados para o texto de Gurza Lavallo & Barone (2015a)

Em razão dessa classificação, há dois grandes grupos em destaque: os de expansão alta ($\geq 75\%$) e os de expansão média/baixa ou não mensurada ($< 75\%$). A linha de corte, arbitrária⁸⁸, visou a incluir aquelas áreas que alcançaram a universalização ou que daí se aproximaram até o ano de 2011 (que marca o último ano do período amostral do banco de decisões)⁸⁹. Por sua vez, em azul são destacados na tabela os conselhos que apresentam presença territorial superior a 75% e, em cinza, as áreas que precisariam ser contempladas também, caso se quisesse cobrir todas as áreas de *Social Expenditure* da classificação da OCDE. Exceção àquele ordenamento refere-se à educação: alguns conselhos relacionados ao tema estão agrupados sob uma categoria maior, chamada aqui de “Educação & Afins” e, por isso, encontram-se fora de ordem – não obstante, cabe lembrar que todas são áreas que ainda se encaixam na categoria de grande expansão ($\geq 75\%$).

Ao observar a Tabela 1, então, vê-se que são justamente os conselhos das áreas vinculadas a sistemas de política aqueles que alcançaram maior expansão no nível municipal – vide saúde, assistência e educação. A exceção é o conselho da criança e do adolescente, de caráter transversal, que compõe, juntamente com as citadas, o rol das áreas temáticas dos conselhos municipais que mais se expandiram (ou até mesmo se universalizaram)⁹⁰.

Ademais, a Tabela 1 dá a ver que não se pode falar em conselhos *em geral* também no que diz respeito à presença territorial dos mesmos, mas, diversamente, se faz necessária uma leitura segundo agregações, ou seja, compreendendo que explicações podem ser tecidas para grupos de conselhos. Como se observa, sete casos de conselhos municipais classificados como de “expansão alta” – diga-se: Saúde,

⁸⁸ A título de curiosidade, também seria possível desagregar a 2ª categoria em pelo menos três subcategorias: aqueles presentes em cerca da metade do território, aqueles com presença mais restrita, mas ainda assim significantes, dado o grande número de municípios brasileiros, e, por fim, um grupo de presença escassa – seja porque não foram objeto de indução bem sucedida, seja porque atendem a demandas políticas e setoriais locais muito específicas.

⁸⁹ Como resultado, dois casos remeteram à pesquisa de 2009 (Juventude e Assistência Social) e uma à de 2006 – caso mais óbvio do Fundef, uma vez que o programa vigorou apenas até o ano de 2006, quando foi, então, substituído pelo Fundeb. Para os conselhos municipais de Previdência, infelizmente, não temos dados da Munic entre 1999 e 2017. Por sua vez, quando uma dada área de conselho não fora inquerida por essa versão da Munic, buscou-se a versão da pesquisa mais próxima.

⁹⁰ Trata-se de área de caráter transversal que se vincula a uma lei específica: o Estatuto da Criança e do Adolescente, e não a um sistema amplamente consolidado (vide SUS e SUAS).

Assistência, Criança & Adolescente, além daqueles agregados na categoria “Educação & Afins” – cobrem *explicitamente* ao menos cinco das categorias de política social que são delimitadas pela OCDE: *Old-age, Health, Family, Incapacity-related benefits, Other social policy areas*⁹¹. No entanto, não são incluídas nesse grupo de maior expansão outras quatro áreas temáticas: *Survivors, Unemployment, Housing e Active labour market policies*.

De todo modo, cabe inquirir porque essas últimas áreas, associadas a uma noção de Estado de bem-estar social, não encontram paralelo óbvio nos setores de atuação mais próximos de universalização entre os conselhos municipais. Para isso, lançamos mão, ainda de forma preliminar, do Banco de Dados sobre Decisões (Tabela 2)⁹². Visa-se, com isso, a ter um vislumbre sobre o padrão de atuação dos conselhos em todas as áreas de bem-estar, para além do seu simples grau de expansão. Foi selecionado ao menos um conselho para cada área de política social, e, neste caso, independentemente do grau de espraiamento geográfico: os Conselhos Municipais de Previdência (representando a categoria *Survivors* – em interseção com a categoria de *Old Age*), os Conselhos Municipais de Emprego/Trabalho (para *Active labour market policies*, além de *Unemployment*), e o Conselho Municipal de Habitação (para *Housing*). Deste modo, delimitou-se, no interior da categoria “Expansão média/baixa ou não mensurada”, um segundo grupo de conselhos, que obteve menor taxa de adoção pelos municípios brasileiros⁹³. A junção dos dois grupos de conselhos permite, deste modo, uma cobertura de todas as áreas elencadas (OCDE + educação).

⁹¹ Ainda que uma de suas políticas mais importantes tenha ficado de fora, o Bolsa Família, cabe mencionar.

⁹² Para maiores detalhes sobre o referido banco de dados, ver capítulo metodológico.

⁹³ Para os padrões de expansão dos conselhos de habitação, por exemplo, consultar: (ARRETCHE et al., 2012; ARRETCHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007).

Tabela 2- Frequência das decisões dos conselhos por áreas sociais e categoria de expansão, com fins de amostragem – período 2005-2011, 6 municípios

Categoria de expansão	Grande área	Área específica	Frequência de decisões	
			Área específica	Grande área
Expansão alta (≥ 75%)	Saúde	Saúde	-	1.034
	Assistência & afins^(*)	Assistência Social	3783	3.821
		Bolsa Família	6	
		Segurança Alimentar	32	
	Educação & afins	Fundef / Fundeb	21	1.973
		Alimentação Escolar	23	
		Educação	1.929	
	Criança & Adolescente	Direitos da Criança e do Adolescente	-	2.721
Expansão média/baixa (< 75%)	Habitação	Habitação	-	143
	Emprego & trabalho	Emprego/Trabalho	-	33
	Previdência	Previdência	-	4

Notas: área específica tal como classificada pelo IPEA / Grande área: classificação própria

Fontes: Compilação a partir de: banco de decisões; dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) de 2011; banco de dados cedido por Barone, e que foram preparados para o texto de Gurza Lavalle & Barone (2015a) a partir das bases da Munic.

Quando se passa a observar o número de decisões que os conselhos listados produziram ao longo de todo o período de sete anos (2005-2011), chama atenção a enorme disparidade existente entre o grupo de expansão alta e o grupo de expansão média/pequena. Se o primeiro é responsável por uma produção de quase 10 mil decisões no período (sendo o mínimo por conselho, neste grupo, superior a 1.000 decisões), o segundo não consegue sequer alcançar 200 decisões totais para o mesmo período (há, neste caso, inclusive, um conselho com produção quase nula).

O que se observa é uma correlação quase perfeita entre o grau de expansão dos conselhos associados à produção de bem estar e sua produtividade – ao menos, a partir dos seis municípios amostrados no banco de decisões. Como o grau de expansão está diretamente associado à inserção em Sistemas de Política ou outro mecanismo forte de indução federal, segue-se que a produtividade decisória no âmbito municipal estaria também correlacionada ao papel institucional desenhado de cima para baixo, no sistema federativo, para os setores de política e seus conselhos⁹⁴.

⁹⁴ Há conselhos não considerados na amostra (em suma, meio ambiente e patrimônio) que fogem dessa tentativa de generalização. Nestes casos, a hipótese é de que fatores subnacionais de indução operaram sobre as altas taxas de produtividades desses conselhos, para alguns municípios específicos (ver: GUICHENEY; GURZA LALLAVE; VELLO, 2018).

Mas o que significa a baixa ou quase nula produtividade das demais áreas de conselhos, que ainda assim estão conectadas à noção de provisão de bem-estar? À primeira vista, o baixo número de decisões naqueles setores parece apenas indicar limites de caráter amostral – ou seja, um “n” insuficiente que impede conhecer como é a produção decisória *média* desse segundo grupo de conselhos menos expandidos. Afinal, se praticamente não há produção decisória disponível para as áreas de Previdência, Emprego/Trabalho e, mesmo, Habitação, então, necessariamente, a correspondente análise quantitativa dos padrões decisórios desse grupo se vê limitada. Contudo, a questão mais importante é sobre a própria inexistência de decisões, e sobre o que este fato nos diz sobre a importância dos conselhos para a gestão de serviços sociais próprios à provisão de bem-estar⁹⁵ em áreas fundamentais como *Active labour market policies* ou *Unemployment*.

Primeiramente, cabe indagar se esses temas realmente estão ausentes ou pouco/mal representados nas decisões dos conselhos municipais. Uma análise um pouco mais detida das definições dos setores da política brasileira nos dá pistas de que diversos temas, tratados separadamente pela OCDE (e, mesmo, representados em distintos Conselhos Nacionais), estão, na realidade, abarcados por uma noção ampla de Assistência Social. Este é o caso, sobretudo, de políticas para idosos (as não previdenciárias), mulheres, crianças, e as que visam qualificação profissional e empregabilidade. Tal definição ampla decorre do próprio texto constitucional de 1988, que, em seu Artigo 203, declara:

⁹⁵ Por ex.: se o fato poderia refletir mera dificuldade de coleta das decisões desses conselhos em particular, se eles simplesmente não produzem decisões, se produzem, mas não divulgam publicamente, etc.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O mesmo segmento de texto é repetido palavra por palavra também na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93 – conforme redação dada pela Lei nº 12.435/2011) e em muitas das leis de criação dos conselhos municipais analisados (ver Capítulo 4). E a análise preliminar dessas funções constitucionais encontra respaldo nas funções que são efetivamente cumpridas pelos conselhos municipais. Um exemplo eloquente pode ser extraído da Resolução nº 272/2007 do Conselho Municipal de Assistência Social de Guarulhos, um dos municípios da amostra de decisões. Nesse documento, o órgão define o escopo de abrangência dos projetos que se encarrega de receber, fiscalizar e para os quais pode vir a conceder recursos:

- Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de efetividade, pertencimento e sociabilidade;
- Ciclos de vida;
- Identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual;
- Desvantagem pessoal resultante de deficiências;
- Exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas;
- Uso de substâncias psicoativas;
- Diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos;
- Inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal

E esse não é um exemplo isolado, como se se verá nos Capítulos 4 e 5. Em larga medida, os temas das decisões dos Conselhos Municipais de Assistência Social acabam por cobrir diversos pontos da lista de áreas de gasto social da OCDE.

Para além da ausência (ou insuficiência) de mecanismos fortes de coordenação centralizada que sejam capazes de proporcionar a expansão generalizada de

determinadas áreas de conselhos, pode-se também aventar a hipótese de que o fenômeno guarde alguma relação com o fato de que os conselhos de assistência social cumprem, em diversas localidades, os papéis que poderiam estar associados aos conselhos de caráter temático mais especializado. A pergunta então se inverteria: quando e por quais razões os demais setores de políticas acabam fundando e gerando conselhos municipais em separado? Em certas localidades, poderia ser o caso inclusive de desdobramentos dos próprios Conselhos de Assistência; noutras vezes, demandas políticas ou sócio demográficas específicas de cada municipalidade.

Deste modo, é possível dizer, com razoável fundamentação nos dados, que quase todos os temas associados à produção de bem-estar social estão representados, de uma forma ou de outra, pela atuação dos conselhos municipais. As notáveis exceções são Previdência e Habitação. O caso da Previdência parece ser de mais fácil compreensão, uma vez que a principal forma de provisão previdenciária é centralizada, regulada e controlada pelo Legislativo e Executivo federal e operada pelo INSS, sob o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – ainda que municípios possam possuir Regimes Próprios de Previdência Social (RPPG).

Os Conselhos de Habitação, por sua vez, não se encontram na categoria dos raros, tendo presença em quase 60% dos municípios. Desse modo, em alguma medida, é possível dizer que essa área de bem-estar possui razoável representação nas funções e atividades das instituições participativas locais. No entanto, como explicar a quase irrisória produtividade⁹⁶ desse conselho em termos de número de decisões? Pode-se aventar que o setor de habitação possua especificidades em seu desenho que acarretam grandes variações nos arranjos municipais. Uma evidência nessa direção é fornecida pelo estudo de Gurza Lavalle, Rodrigues e Guicheney (no prelo), que mostra que as capacidades estatais e instituições pré-existentes no setor habitacional em cada município geram formas muito distintas de gestão e implementação até mesmo das políticas federais desenhadas de modo centralizado. E, ainda que não tenhamos, naquele trabalho, explorado as consequências desses achados para a esfera de atuação dos conselhos municipais propriamente ditos, talvez caiba derivar a hipótese

⁹⁶ Basta lembrar que o número de decisões coletado (143) representa a produção de 6 conselhos em 7 anos (ver Tabela 2).

(não objeto de teste neste trabalho) de que também o papel dos Conselhos de Habitação possa variar da mesma maneira.

Por último, cabe notar que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, apesar de ser um dos casos citados com maior expansão territorial, e dos mais produtivos, não parece ser adequado para a inclusão no rol das instituições a serem estudadas e avaliadas neste trabalho, nos próximos capítulos. A escolha deriva do fato de que se trata de uma área transversal, o que dificultaria o controle da variação entre os conselhos da amostra, uma vez que sua desvinculação a uma estrutura setorial única implica em consequências que desviam esse caso do grupo composto por saúde, educação e assistência. Neste sentido, dificultam a limitação do próprio desenho da engrenagem da política setorial anteriormente mencionado.

Considerações finais: Seleção das áreas de bem-estar e conselhos mais institucionalizados

Este trabalho concederá atenção prioritária, assim, a três dos principais segmentos de conselhos gestores municipais de políticas públicas no país e que chamaremos, a partir de agora (para mera simplificação de terminologia) de “os conselhos mais institucionalizados”⁹⁷. “Mais institucionalizados” no sentido de que são conselhos disseminados territorialmente nos municípios e que se vinculam a políticas *setoriais* mais estruturadas – ou seja, trata-se dos “(...) conselhos tradicionais, munidos de fundos setoriais e correspondentes às áreas consideradas estratégicas pela Constituição, nas quais [se] manditou a participação” (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015b, p. 57). São áreas que pertencem às chamadas políticas “reguladas”: “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos

⁹⁷ “(...) a institucionalização do conselho pode ser entendida como a capacidade de o conselho responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas, sendo capaz de inserir-se nele nas suas diferentes etapas. Para isso, é necessária a formalização de procedimentos que passam a ser rotineiros ao longo do tempo, o reconhecimento estatal do papel do conselho na formulação de políticas públicas, a posse de recursos físicos e organizacionais, além do aprendizado resultante dos trabalhos desenvolvidos. Cabe ressaltar que institucionalização não é aqui entendida como sinônimo de sucesso ou efetividade do conselho. No máximo, a institucionalização indicaria um potencial maior ou menor de que este seja efetivo” (LIMA et al., 2014, p. 16).

governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (ARRETCHE, 2012, p. 190).

Não à toa, portanto, são também áreas nas quais há indução federal forte no que diz respeito ao incentivo à inserção de instituições que agreguem princípios de gestão participativa, que mantêm maior respaldo constitucional, acesso a algum grau de controle sobre os recursos setoriais e que ainda atravessam toda a estrutura federativa. Estes temas serão também explorados nos capítulos empíricos.

Antes, contudo, se faz necessário apresentar propriamente o banco de decisões com riqueza de detalhes, uma vez que ele será utilizado, dentre outras fontes de dados, pelos capítulos empíricos.

Capítulo 3 - DECISÕES COMO UNIDADE ANALÍTICA: DADOS E METODOLOGIA

3.1. INTRODUÇÃO

Com o objetivo de compreender que funções efetivas são assumidas pelos conselhos gestores no que tange à produção das políticas de bem-estar social – sejam as realizadas em termos correntes, sejam as de caráter mais excepcional – cabe tratar brevemente dos dados que serão utilizados nos próximos capítulos e da metodologia desenvolvida para a análise. Este capítulo foca apenas nas análises que serão produzidas a partir do banco de dados sobre a produção decisória dos conselhos, um fruto inédito do projeto *Political Inequality and Extra-parliamentary Representation*, coordenado por Adrian Gurza Lavalle, no âmbito do Centro de Estudos na Metrópole, CEM (GRUPO DE PESQUISA POLITICAL INEQUALITY AND EXTRA-PARLIAMENTARY REPRESENTATION, [s.d.]; GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018; GURZA LAVALLE et al., 2018b; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016a, 2016a). Importante ressaltar que o projeto contou com a participação ativa da autora durante todo o período de sua duração (2014-2017) e, também, que esta tese integra um conjunto maior de trabalhos que derivaram dele, aprofundando temas e abrindo novas linhas de investigação. Informações sobre outros bancos de dados utilizados neste trabalho podem ser encontrados nos apêndices metodológicos, uma vez que são dados de uso mais corrente.

Cabe atentar ainda para o fato de que menções relativamente frequentes ao projeto “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation” são necessárias tendo em vista que parte das escolhas metodológicas adotadas neste trabalho – e que se referem à construção, tratamento e classificação das decisões – foram sendo tomadas de forma coletiva pela equipe de trabalho. Portanto, são decisões das quais a tese compartilha, uma vez que o projeto de doutorado estabeleceu interlocução frequente com aquela agenda mais ampla de pesquisa. Não obstante, tendo em vista

as necessidades específicas da tese, outras frentes analíticas foram perseguidas, e serão igualmente apresentadas⁹⁸.

A primeira parte deste capítulo apresenta, de forma geral, as características do banco de dados utilizado, suas estratégias para seleção de casos (municípios) e para a delimitação do período de observação. A segunda parte refere-se à produção decisória. Nela serão descritos: i) os métodos utilizados para codificação e consistência dos dados; ii) a tipologia que organiza as decisões segundo sua inserção na produção da política pública; iii) o conteúdo de sua subtipologia.

3.2. O BANCO DE DADOS PRODUZIDO PELO PROJETO “POLITICAL INEQUALITY AND EXTRA-PARLIAMENTARY REPRESENTATION”

A unidade analítica do banco de dados produzido pelo projeto do Cem se compõe pelos *outputs* diretamente produzidos pelos conselhos gestores municipais por meio de seus processos decisórios periódicos, que também podem ser chamados de atos normativos, ou, simplesmente, decisões – as quais podem assumir o formato de resoluções, pareceres, editais de convocação, ratificação ou retificação, comunicados, dentre outros. A escolha objetivou ir além da observação das funções que constam de regimentos, leis ou normativas, e que tanto animaram diagnósticos variados sobre os conselhos, assim como de atas elaboradas por esses mesmos colegiados. Neste sentido, visou-se ampliar a capacidade de observação das decisões *efetivamente* tomadas pelos conselhos, e que foram oficialmente publicadas nos Diários Oficiais (DOs) municipais. A coleta visou, paralelamente, estender as unidades observadas de três modos: i) no tempo (compreendendo um período de sete anos); ii) em relação ao número de municípios-sede (seis, até o presente momento); iii) e em relação ao número de conselhos objetos da coleta (censitário por município).

Naturalmente, não seria viável um desenho que contemplasse as decisões de conselhos de todos os municípios, uma vez que não existem fontes de dados

⁹⁸ Vide exemplo de algumas variáveis inéditas que foram construídas pela própria autora especificamente para o Capítulo 4, como se verá naquele capítulo.

compiladas ou agregadas sobre as decisões dessas IPs no Brasil – e seriam altíssimos os custos de captação e sistematização dessas informações, quando existentes. O primeiro passo, deste modo, foi eleger um conjunto de municípios com informações completas disponíveis, sendo seis os municípios selecionados: Belo Horizonte, Contagem, Guarulhos, Goiânia, Fortaleza e Porto Alegre (adiante, as razões de escolha dos municípios serão tratadas de forma detalhada). O segundo passo contemplou a coleta exaustiva de todas as decisões publicadas nos diários oficiais de cada município, e a catalogação deste material. Trata-se de uma abordagem censitária, não amostral: todas as decisões, de todos os conselhos, num determinado intervalo de tempo (de 2005 a 2011) foram selecionadas. Por fim, uma terceira etapa consistiu na leitura, interpretação e classificação de cada uma das decisões – esta, a etapa mais trabalhosa e demorada de todo o processo.

Neste trabalho, o uso de parte daquele banco pode ser compreendido como uma aproximação de média abrangência, que pretende produzir evidências originais e inferências com escopo maior do que o atualmente existente no debate especializado contemporâneo – ainda que não garanta diretamente possibilidade de generalização. Será o uso conjunto dos dados da Munic-IBGE (ver Apêndice 1) e de fontes de dados complementares (em especial legislações federais e municipais – ver Capítulo 5) que permitirá vislumbrar de que forma os padrões encontrados sugerem regularidades também para outros municípios. A amostra de decisões para os seis municípios cumpre principalmente a função de fornecer pistas, evidências e sugestões sobre os mecanismos atuantes.

Por fim, cabe adiantar a resposta a uma potencial crítica com respeito à escolha das decisões como unidade analítica. “Por qual razão [alguém poderia questionar], antes de analisar as decisões, não investigar *como* elas foram produzidas, ou seja, sua forma e seu contexto de produção?”, ou, entendido de outro modo: “quais seriam os argumentos que representariam a escolha analítica de se estudar, nesta pesquisa, os conselhos já *a partir* de suas decisões?”. Entende-se aqui que, se por um lado já há uma vasta literatura disponível que trata da questão procedimental relacionada à construção discursiva e de formação de dissenso/consenso em espaços públicos, assim como ao desenho interno dos conselhos (por ex.: ALMEIDA, 2010; AVRITZER, 2010; CUNHA, 2010; FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R., 2004); por outro lado, o

campo ainda segue carente de mais peças de conhecimento sistemático acerca do que produzem as IPs, assim como sobre a relação por elas mantida para com a construção da política pública. O que se deve considerar é que, a despeito do modo como as discussões prévias à tomada de decisão possam ter ocorrido (seja de forma mais ou menos hierárquica, mais ou menos igualitária, mais ou menos embasada, etc.), é possível tratar as decisões como produto efetivo (e final) desse processo. Ademais, são elas que serão levadas em consideração no espaço institucional formal de produção das políticas públicas – ou seja, tenham sido construídas deste ou daquele modo, as decisões dos conselhos cumprem papéis, executam funções, geram resultados, e é aí, portanto, que reside o foco preferencial deste trabalho.

3.2.1. SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A amostra do projeto do Cem baseia-se, em primeiro lugar, na delimitação do porte dos municípios que poderiam fazer parte da pesquisa. Dada a impossibilidade de produzir uma amostra aleatória (como se verá a seguir), decidiu-se iniciar a coleta por municípios mais populosos já que, neles, se concentraria não só uma diversidade maior de áreas de conselhos, mas, igualmente, prováveis condições superiores para a atuação dessas instituições sobre as políticas públicas.

Os casos foram, então, escolhidos a partir de uma lista de municípios ordenada de forma decrescente segundo o tamanho da população (Contagem representou uma exceção, como se verá abaixo). Tal hierarquização visou garantir a redução da miríade de fatores que acirram a heterogeneidade não observada entre os municípios, uma vez que só poderiam ser incluídos, na amostra, aqueles casos que apresentassem um tamanho populacional relativamente semelhante – o que garantiria certo compartilhamento em termos da capacidade estatal municipal ou da demanda média local por serviços sociais básicos⁹⁹, para citar apenas dois exemplos. Paralelamente, buscou-se, também, diversificar a coleta entre estados da federação¹⁰⁰.

⁹⁹ Ver Alvez e Gibson (2018, p. 4) para demanda específica das capitais na área da saúde.

¹⁰⁰ Vaz (2011, p. 172), por exemplo, coloca que: “O primeiro pressuposto concerne ao Estado ou região de origem das cidades. Deve-se priorizar a escolha de casos que comunguem essa primeira característica, porque estudos anteriores, como em Avritzer (2007), já demonstraram

O segundo critério, para além do porte dos municípios, foi a disponibilidade de Diários Oficiais (DOs) municipais – o que é condição de possibilidade para a coleta dos dados¹⁰¹, já que a produção decisória dos conselhos, por força de lei, deve ser publicada nesses veículos oficiais (TATAGIBA, 2002, 2005), mas, não necessariamente, em formato *online*. O que se constatou então, quando do processo de coleta, foi a existência de condições muito diferenciadas em termos da disponibilização de dados: em termos de período, de formato, de integridade dos dados. Assim, o processo de amostragem considerou este como um critério de possibilidade: só foram selecionados municípios que possuíam DOs *online* e arquivos completos (entenda-se: todos as edições publicadas entre os anos de 2005 e 2011).

A aplicação daqueles dois critérios foi o que permitiu a viabilização da pesquisa em termos logísticos (tempo e recursos), uma vez que, como se verá, o trabalho de classificação das mais de 15 mil decisões coletadas seria ainda a etapa a demandar a maior parte do tempo da equipe de pesquisa. E, se tal decisão permitiu a construção do banco, também gerou, não obstante, a exclusão de dados sobre dois grupos específicos de municípios (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018): (A) os qualificados pela literatura como possuindo “estruturas desfavoráveis” no que tange ao associativismo e ao incentivo a políticas de participação e/ou de representação extraparlamentar; (B) os de médio ou pequeno porte em todo o território nacional¹⁰².

No que diz respeito ao problema A, diversos trabalhos do campo da participação e estudos da sociedade civil já apontaram a importância que determinadas localidades assumiram no debate nacional (AVRITZER, 2010; GURZA LAVALLE; RODRIGUES; GREGHI, 2012; PIRES; VAZ, 2010). De um lado, um grupo de

que há uma relevante variabilidade, por exemplo, no grau de associativismo entre os Estados e entre regiões, como nos casos do Estado do Rio Grande do Sul e da região Nordeste. Assim, ao se escolher casos pertencentes a Estados e regiões iguais, poder-se-á atribuir um fraco grau de influência dessa característica em eventuais variações das variáveis de resultado”.

¹⁰¹ Municípios que não exibiam listagens completas de suas publicações para todo o período da amostra não foram incluídos na amostra, portanto. Este foi o caso, por exemplo, de São Paulo, que possuía “buracos” em sua listagem (ou seja, DOs, em diferentes pontos no tempo, que não eram exibidos).

¹⁰² Existem conselhos que publicam seus atos administrativos não nos Diários de seus municípios, mas no Diário Oficial estadual que lhe é respectivo (em especial, em pequenas cidades). Esta fonte de dados, contudo, só será utilizada na segunda fase da pesquisa do CEM sobre conselhos municipais e que faz parte do subprojeto “O papel da regulação subnacional na mediação da implementação de políticas nacionais”, que se iniciou apenas em finais de 2018.

ciudades seria tradicionalmente reconhecido pela literatura por possuir estruturas mais favoráveis à efetividade das instituições participativas, conjugando, assim, espaços organizacionais mais abertos à participação institucionalizada com uma sociedade civil mais ativa e disposta a cumprir esse papel: Porto Alegre, Fortaleza, Belo Horizonte e Guarulhos seriam exemplos. De outro lado, um segundo grupo seria reconhecido por agregar municípios que mantêm estruturas desfavoráveis a essa mesma efetividade: Goiânia, Rio de Janeiro e Curitiba seriam exemplos.

A Tabela 3, abaixo, exhibe os dois grupos de municípios, além de Contagem, para o qual não há expectativa definida¹⁰³. Assim, como é possível observar, a indisponibilidade de Diários Oficiais com registro completo de decisões tornou inviável a obtenção de dados de três de quatro cidades cogitadas para representar a categoria de “casos de expectativa negativa”: Salvador, Rio de Janeiro e Curitiba¹⁰⁴.

Tabela 3 - Municípios amostrados (e considerados) segundo porte da população em 2010, região, disponibilidade de DO online para o período 2005-2011 e expectativa da literatura

Município	Região	Expectativas	População (2010)	Disponibilidade DO online p/ 2005-2011	Tipo (casos incluídos)
Porto Alegre (RS)	Sul	+	1.409.351	+	Caso expectativa positiva
Belo Horizonte (MG)	Sudeste	+	2.375.151	+	Caso expectativa positiva
Fortaleza (CE)	Nordeste	+	2.452.185	+	Caso expectativa positiva
Guarulhos (SP)	Sudeste	+	1.221.979	+	Caso expectativa positiva
Goiânia (GO)	Centro-oeste	–	1.302.001	+	Caso expectativa negativa
Rio de Janeiro (RJ)	Sudeste	–	6.320.446	X	Não incluído: dados incompletos
Salvador (BA)	Nordeste	–	2.675.656	X	Não incluído: dados incompletos
Curitiba (PR)	Sul	–	1.751.907	X	Não incluído: dados incompletos
Contagem (MG)	Sudeste	?	603.442	+	S/ expectativa prévia

Fonte (População): SIDRA – IBGE (Censo Demográfico de 2010). Elaboração Própria.

¹⁰³ O caso de Contagem não foi categorizado segundo expectativa da literatura, pois a decisão pela sua inclusão (por parte do grupo de pesquisa) foi posterior à conclusão dos demais cinco primeiros casos. Pela mesma razão, possui um perfil um pouco diferenciado dos demais municípios (por exemplo: possui apenas cerca de metade da população do caso imediatamente superior, Guarulhos, com pouco mais de 1.2 milhão de habitantes). A diferença decorre do desejo do grupo de iniciar a compreensão de perfis um pouco mais diferenciados de município.

¹⁰⁴ Curitiba e Rio de Janeiro apresentavam séries iniciadas apenas em 2006. Quanto a Salvador, o portal da Prefeitura deste município disponibilizava apenas DOs que foram publicados a partir de janeiro de 2013 (consulta dada à época de construção do banco, em 2015).

Tal questão instiga que se cogite, inclusive, a existência de viés de seleção na pesquisa: municípios mais propensos a incentivar a participação social poderiam ser os mesmos que facilitam o acesso aos dados públicos – por exemplo, mantendo um Diário Oficial digital, *online* e aberto. Assim, os municípios incluídos no banco de decisões tenderiam a compartilhar de redes mais fortes de atores sociais, além de um conjunto mais vasto de Instituições Participativas, e, como consequência, talvez disfrutassem de incentivos comuns para a atuação dos próprios conselhos. Cabe mencionar, não obstante, que a seleção de áreas mais institucionalizadas de conselhos que se realiza neste trabalho (ver Capítulo 2) tende a reduzir, senão a probabilidade de ocorrência deste viés, ao menos sua intensidade – afinal, os incentivos gerados para o funcionamento dos conselhos tendem a ser mais padronizados quando coordenados a partir do topo, ou seja, do governo federal.

É preciso notar, porém, que a eventual existência de viés de seleção (algo que não poderá ser diretamente averiguado) abre espaço para uma estratégia mais interessante de enquadramento das questões de interesse para esta tese. Se aqueles municípios componentes da amostra entendidos como mais “favoráveis” à atuação dos conselhos não revelarem qualquer relevância dessas instituições no ciclo de políticas públicas, então é possível cogitar que seria ainda mais improvável que incidissem de modo relevante alhures. Noutras palavras, os casos de Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza e Guarulhos (em especial) poderiam ser considerados como uma espécie de “casos cruciais” para a avaliação da relação entre conselhos e provisão de políticas e serviços de bem-estar – característica que se torna ainda mais pronunciada quando levamos em consideração que os setores de política selecionados para a tese são justamente aqueles mais estruturados (como visto no Capítulo 2). Assim, o eventual viés de seleção poderia, na realidade, conformar-se como um ponto positivo na avaliação empírica.

A dificuldade de obtenção de dados para municípios de pequeno porte talvez seja o problema que mais dificulte a generalização de resultados. É usual que o tamanho do município esteja correlacionado com capacidades administrativas, recursos, demandas por serviços, dentre outros. No que diz respeito aos conselhos, em particular, suas possibilidades de atuação poderiam estar associadas justamente à capacidade de obter acesso a recursos financeiros (o que, por sua vez, poderia ampliar

as possibilidades de manejo de recursos por parte dos conselhos via fundos setoriais), ou à sua capacidade de arregimentar uma burocracia especializada e mais numerosa (potencializando, deste modo, apoio técnico-administrativo aos conselheiros). A probabilidade da presença dessas características certamente é maior em municípios de grande porte. Em vista desse problema, é importante ressaltar que este trabalho, quando lança mão do banco de decisões, não visa fazer generalizações diretas sobre os conselhos em geral (independente do porte ou do município onde se localiza). Como ainda será discutido, tentativas de generalizar algum conhecimento sobre os conselhos se dará por meio do uso de outras fontes de dados, as quais possam dar acesso à totalidade dos municípios.

Os municípios que compõem a amostra final do projeto do Cem, e que é compartilhada por esta tese, são exibidos na Tabela 4, abaixo.

Tabela 4 - População, PIB e respectivas posições no *ranking* nacional dos municípios selecionados

Município	População (2010)	Posição no <i>ranking</i> nacional de população	PIB (2011) (em R\$ 1000,00)	Posição no <i>ranking</i> nacional de PIBs municipais
Fortaleza, CE	1.409.351	5º	41.394.561,00	13º
Belo Horizonte, MG	2.375.151	6º	66.315.192,00	4º
Porto Alegre, RS	2.452.185	10º	48.288.171,00	8º
Goiânia, GO	1.221.979	12º	46.632.595,57	17º
Guarulhos, SP	1.302.001	13º	52.199.129,57	14º
Contagem, MG	603.442	31º	26.016.153,50	28º

Fonte: População: SIDRA-IBGE (Censo Demográfico de 2010); PIB: IPEADData.

A tabela revela que os municípios selecionados estão compreendidos entre os 31 mais populosos e entre os 28 de maior PIB municipal no país, o que revela, senão homogeneidade absoluta, ao menos que não diferem muito entre si (basta lembrar a existência de 5.570 municípios no país).

Tal como feito para os setores de política, então, a escolha dos critérios para seleção dos municípios visou incluir variação num ambiente minimamente controlado

– claro, dado o cumprimento da condição prévia de que a captação dos dados fosse viável. Nesse sentido, buscou-se possibilitar o controle da variação simultânea de um grande número de características dos municípios (por isso a opção por municípios mais populosos).

3.2.2. SELEÇÃO DO PERÍODO DE OBSERVAÇÃO

O banco de dados de decisões compreende sete anos completos da publicação de atos normativos emitidos pelos conselhos: todo o conteúdo presente nos diários oficiais nos anos de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 foi, assim, coletado, tratado e categorizado. A escolha pelo período visou, em especial, manter a comparabilidade com o banco de dados elaborado previamente para o caso piloto de Guarulhos, no âmbito de outra pesquisa (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016a)¹⁰⁵.

A maior vantagem desta seleção é o fato de que ela cobre quase duas gestões municipais completas (gestão 2005-2008, completa, e gestão 2009-2012, para a qual faltam apenas os dados do último ano). O potencial risco em tal escolha? A ausência do último ano da segunda gestão poderia estar encobrindo algum tipo de produção diferenciada justamente em razão de se tratar de um último ano de gestão. Não obstante, análises preliminares dos dados das cidades de Guarulhos e Porto Alegre (GURZA LAVALLE, OLIVEIRA, SERAFIM & VOIGT, 2011, 2012), indicaram que não houve associação significativa entre o padrão decisório dos conselhos analisados e o fato das decisões pertencerem ao 1º (2005), 2º (2006), 3º (2007) ou 4º (2008) ano do primeiro mandato municipal, o que reduz o temor de que o padrão de 2012 seja fundamentalmente distinto dos demais. Tal achado confere indícios suficientes para afastar a ideia de viés de seleção dos dados, e justifica a opção por priorizar a série histórica idêntica para todos os municípios coletados.

¹⁰⁵ O caso piloto foi elaborado no âmbito do projeto “Urban Chances – City Growth and the Sustainability Challenge. Comparing Fast Growing Cities in Growing Economies”, coordenado por Adrian Gurza Lavalle e financiado pelo Seventh Framework Programme – União Europeia.

3.3. TRATAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS DECISÕES

Ao tratarmos da produção decisória dos conselhos, referimo-nos às resoluções, comunicados, editais de convocação, pareceres e outros atos normativos que são emitidos por esses IPs e publicados em diários oficiais (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016a, p. 620)¹⁰⁶.

Há diversas vantagens no uso das decisões como unidade analítica privilegiada; dentre as quais, podemos citar: (i) não tomam as falas dos atores como evidência da ação dos conselhos (evitando a contaminação das percepções por expectativas ou interesses imediatos); (ii) determinam mais precisamente o escopo e a proporção de unidades de observação; (iii) facilitam a comparabilidade, pois são registradas sempre de modo formal e razoavelmente estruturado. Ademais, na medida em que tais decisões são distinguidas em tipos específicos ou categorias (ver seções adiante), torna-se possível comparar decisões de conselhos por porte, áreas de política, município, ou outros, de modo a gerar maior precisão na análise sobre suas formas de atuação. É por meio dessas unidades de observação que se torna plausível avaliar – inclusive em maior escala – o escopo de produção normativa dos conselhos. Do mesmo modo, ao se observar quais tipos de decisão ocupam mais as suas atividades e quais são de ordem mais rotineira, têm-se evidências sobre o tipo de inserção que a instituição possui no seu respectivo setor de políticas.

O banco de dados completo de decisões contempla 15.765 decisões, emitidas por 93 conselhos identificados nas seis localidades, entre os anos de 2005 e 2011. Esses números dizem respeito a todos os setores de política. Cabe lembrar, não obstante, que o recorte adotado nesta tese contempla apenas 3 grandes áreas, como visto no Capítulo 2: Saúde, Educação e Assistência Social (ver Capítulos 4 e 5).

Cada decisão coletada compõe um caso no banco de dados. Para cada uma, registram-se informações: (i) de identificação e controle; (ii) de caracterização básica; (iii) sobre a natureza do administrativo; (iv) relativas à instituição que a emitiu; (v)

¹⁰⁶ Muitos são os tipos de atos administrativos coletados, e também muitas são as denominações dadas pelos conselheiros a tais decisões: ata, autorização, comunicado, convocação, deliberação, edital, errata, extrato, moção, ofício, parecer, portaria, regimento/regulamento, resolução, retificação, além de uma categoria residual.

relativas ao conteúdo da decisão. O Quadro 4 traz exemplos das principais variáveis que compõe o banco original.

Quadro 4– Principais variáveis do banco de decisões

VARIÁVEIS DE CARACTERIZAÇÃO BÁSICA DOS CASOS
Município
Data de publicação do Diário Oficial
VARIÁVEIS ACERCA DO ATO ADMINISTRATIVO
Tipo de ato administrativo (resolução, edital, ata, moção, etc)
VARIÁVEIS RELATIVAS AO AUTOR
Autor do ato administrativo (nome do conselho)
Setor de política pública
Ano de criação/fundação do conselho
Classificação do conselho por tipo (C1, C2, C3) – (ver Capítulo 2)
VARIÁVEIS RELATIVAS AO CONTEÚDO DA DECISÃO
Conteúdo da decisão
Instituição/ator que é destinatário da decisão, ou que está sujeito a ela
Classificação da decisão (ver próxima seção)

Fonte: dicionário de variáveis do projeto “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation”.

As decisões coletadas foram, então, submetidas a minucioso processo de leitura, classificação e consistência – trabalho este que demandou quase três anos de trabalho da equipe de pesquisa, como se verá a seguir¹⁰⁷.

3.3.1. CODIFICAÇÃO E CONSISTÊNCIA

Uma tipologia para classificação das decisões foi então construída pelo grupo responsável pela pesquisa “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation”, sob coordenação de Adrian Gurza Lavalle, e com participação desta autora. O desenvolvimento da tipologia teve origem indutiva, a partir de resultados do

¹⁰⁷ A equipe responsável pela coleta e tratamento dos dados foi composta, ao longo do tempo, além dos autores, também por Ariana Monteiro, Augusto Salgado, Jéssica Voigt e Ceumar Mendonça. Lizandra Serafim e Osmany Porto contribuíram para o caso piloto, Guarulhos, em projeto anterior.

caso piloto da pesquisa (Guarulhos)¹⁰⁸, sendo depois aplicada aos demais municípios de forma dedutiva, com frequentes aperfeiçoamentos e extensões, até que uma classificação estável e geral fosse obtida.

Todas as decisões de um município foram primeiramente codificadas por dois classificadores, membros da equipe, sem que um tivesse acesso às codificações do outro. Após essa etapa, foram calculadas taxas de concordância e identificados os casos com códigos discrepantes. Essas decisões conflituosas foram então submetidas à revisão por um terceiro membro da equipe, mais experiente. Na persistência de dúvidas ou na impossibilidade de decidir pelo código mais adequado, os casos discordantes restantes foram então submetidos à avaliação coletiva, por toda a equipe de pesquisa, em reuniões. As reuniões foram também palco para ajustes na tipologia original. Tal reelaboração foi necessária em decorrência da inclusão de variações nos padrões decisórios que eram trazidas pela inclusão dos novos bancos de dados.

3.3.1. TIPOLOGIA DE DECISÕES

A tipologia construída para as decisões visa identificar o momento específico, dentro do ciclo da política pública, sobre o qual os atos dos Conselhos visam incidir. Consideram ainda as matérias específicas sobre as quais tais atos fazem referência. Segundo texto elaborado pela equipe do projeto “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation” (e co-autorado pela autora desta tese):

[A tipologia de decisões] obedece a dois critérios: *momento da incidência* e *matérias ou atores sobre os quais objetiva incidir a resolução*. O primeiro se refere ao momento do processo da política pública sobre o qual a decisão do conselho potencialmente incide. Esse critério diferencia três tipos de resoluções. DEF diz respeito a decisões que incidem sobre os momentos de planejamento e definição de critérios gerais da política. Decisões incidentes sobre a implementação e gestão da política, por sua vez, são classificadas como GEST. Já FISC, envolve decisões *ex post*, cuja incidência ocorre *após* a implementação, a partir de expedientes de fiscalização e sanção de prestações de contas. As outras duas categorias, AUTO e IP se definem pelo segundo critério, dos atores sobre os quais incidem as decisões. AUTO diz respeito às decisões de autorregulação dos conselhos (gestão e regramento de suas próprias atividades); já IP

¹⁰⁸ A versão original da tipologia foi desenvolvida por Gurza Laval, Voigt e Serafim em 2012. A segunda versão da tipologia, alterada no segundo semestre de 2015, recebeu a contribuição adicional de Hellen Guicheney, Bruno Vello, Ariana Monteiro e Fernando Rodrigues.

abarcando decisões de incidência sobre outras IPs (conferências de políticas, conselhos tutelares, e outras) (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018).

Assim, a tipologia é composta por cinco categorias principais, além da categoria residual, conforme exposto no Quadro 5, abaixo:

Quadro 5 – Tipologia de atos administrativos: categorias

Categorias
[Def]. Definição geral da política
[Fisc]. Fiscalização da política e atos de transparência do conselho
[Gest] Gestão administrativa da política
[Auto]. Autorregulação e autogestão ¹⁰⁹
[Ip]. Gestão e regulação de outras instâncias ou instituições que envolvem participação social ¹¹⁰
[99]. Outros

Fonte: dicionário de variáveis do projeto “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation”.

De forma mais específica, a primeira, denominada “Definição geral da política” engloba decisões que visam incidir na política pública *ex ante* ao estipularem os termos mais gerais da operação da política no município sede (são exemplos: definição de diretrizes e metas, aprovação de programas). A segunda, denominada “Fiscalização da política”, engloba atos administrativos que visam incidir na política *ex post*, tais como ações de vigilância, sanção e veto a órgãos da administração municipal ou aos agentes executores. A terceira, denominada “Gestão administrativa”, diz respeito à implementação da política propriamente dita e engloba atos administrativos como: certificação de entidades civis para a prestação de serviços municipais, exclusão dessas mesmas certificações, homologação de procedimentos. São estas as categorias que são utilizadas nesta tese, como se verá nos Capítulos 4 e 5.

As duas últimas categorias, por sua vez, possuem relação mais indireta com a produção da política pública (e, por isso, apesar de fazer parte do banco de dados da equipe, foram excluídas para os propósitos desta tese em particular). “Autorregulação e autogestão” diz respeito às decisões voltadas à própria organização interna do conselho, e envolve conteúdos como: estipulação do calendário de funcionamento,

¹⁰⁹ Obs.: não utilizada no escopo desta tese.

¹¹⁰ Idem.

regulamentação das eleições de conselheiros, alterações do regimento interno. Já “Regulação de outras instâncias que envolvem participação” é uma categoria que incorpora decisões de regulação e de supervisão sobre *outras* instâncias (a exemplo das conferências municipais e dos conselhos tutelares), não sobre políticas em particular. Cada uma das categorias citadas possui, por sua vez, subdivisões que aparecem listadas na subseção seguinte.

3.3.2. CLASSIFICAÇÃO DETALHADA DAS DECISÕES (SUBTIPOLOGIA)

Em decorrência de sua longa extensão, a descrição da subcategorização da tipologia de decisões é realizada no Apêndice 2 desta tese, a partir do resumo do conteúdo pertinente contido no Caderno de Códigos da Pesquisa (in: GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B.; RODRIGUES, F. Tipologia de decisões dos conselhos. Centro de Estudos da Metrópole - CEM. 2018). Como se trata de documento oficial do projeto, que é compartilhado pela equipe como um todo, e que foi utilizado para o processo de codificação do banco, o texto é apresentado em seu original para preservação de todos os detalhes. Nos capítulos empíricos, por sua vez, exemplos das decisões segundo a subtipologia de decisões serão também referidos com o fim de facilitar o entendimento do leitor. No momento, cabe apresentar o Quadro 6, que lista as subcategorias existentes e as categorias raiz a que pertencem.

Quadro 6 - Subtipologia de atos administrativos

[Def]. Definição geral da política
[Def-a]. Regulação da política e gestão orçamentária
[Def-b]. Aprovação de projetos e parcerias do poder público
[Def-c]. Definição de critérios para prestação de contas
[Def-d]. Tombamentos/demarkações públicas
[Def-9]. Outros: categoria residual para DEF
[Fisc]. Fiscalização da política e atos de transparência do conselho
[Fisc-a]. Atos de transparência
[Fisc-b]. Aprovação/denegação de contas e aplicações de sanções
[Fisc-9]. Outros: categoria residual para FISC
[Gest] Gestão administrativa da política
[Gest-a]. Comunicados sobre entidades, executivo ou equipamentos públicos, com efeito de publicitação e homologação
[Gest-b]. Registro ou exclusão de entidades executoras e/ou beneficiárias da política
[Gest-c]. Aprovação ou denegação de obras / aquisições de produtos e serviços pelo poder executivo
[Gest-d]. Proteção de objetos da política e autorização de atividades com impacto setorial
[Gest-e]. Gestão de programas/ projetos/ convênios não estatais
[Gest-f]. Gestão de programas e projetos do poder público
[Gest-9]. Outros : categoria residual para GEST
[Auto]. Autorregulação e autogestão *não utilizada no escopo desta tese
[auto-a]. Gestão da atividade interna do conselho
[auto-b]. Decisões sobre a diretoria do conselho e composição de colegiados
[auto-c]. Regulação do funcionamento do conselho
[auto-d]. Gestão e regulação eleitoral
[auto-9]. Outros : categoria residual para AUTO
[Ip]. Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação *não utilizada no escopo desta tese
[Ip-a]. Regulação da atividade de outras instâncias
[Ip-b]. Gestão da atividade regular de outras instâncias
[Ip-c]. Regulação e gestão eleitoral de outras instâncias
[Ip-9]. Outros: categoria residual para IP
[99]. Outros

Capítulo 4 - CONDIÇÕES PARA A INSERÇÃO REGULAR DOS CONSELHOS NA PROVISÃO DE BEM-ESTAR

4.1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PRÓXIMOS PASSOS

Uma forma de começar este capítulo é já enunciar aquela que é a proposição que vem sendo aos poucos costurada nesta tese e que poderia ser resumida da seguinte forma: *“Conselhos (ou, mais propriamente, aqueles pertencentes a sistemas de política) são instituições que regularmente incidem sobre a produção de políticas públicas e serviços de bem-estar no município”*. Ao transitar da mera proposição para uma tentativa de teste da mesma, e de sua qualificação (operação que, completa, ocupará não apenas este, mas também o capítulo seguinte), um passo analítico parece profícuo: destrinchar seus componentes principais para que então seja possível expô-los ao teste empírico – claro, na medida da possibilidade técnica e de existência de dados.

O primeiro componente (*“Conselhos, ou, mais propriamente, aqueles pertencentes a sistemas de política”*) diz respeito à necessidade de distinção entre áreas de conselhos com maior ou menor potencial de incidência sobre a provisão de políticas públicas e serviços nos municípios, em média. Este tema já foi, inclusive, suficientemente trabalhado no Capítulo 2, quando discuti, inclusive, a utilidade de classificação dos conselhos por tipos¹¹¹, e as diferenças entre esses tipos. E, ainda que esse componente não vá ser explicitamente trabalhado neste e no próximo capítulo, as análises a serem realizadas sobre enquadramento legal, enquadramento institucional e mecanismos de indução federal nas três áreas em estudo (a seguir, serão explicitadas) ressaltará ainda mais as condições necessárias para tal diferenciação. Acredito que esta é, enfim, a primeira precisão necessária a ser feita em qualquer afirmação sobre o potencial de incidência desses colegiados nos municípios: os conselhos são consideravelmente diversos entre si. Os próximos dois componentes,

¹¹¹ A exemplo das propostas contidas em: GUICHENEY, GURZA LAVALLE e VELLO (2018) e em GURZA LAVALLE e BARONE (2015a).

por sua vez, constituem-se no objeto principal de análise deste e do próximo capítulo: o segundo componente (“*Conselhos... são instituições que regularmente...*”), diz respeito ao modo de inserção desse colegiado na maquinaria de provisão de políticas e serviços de bem-estar – que não se dá de forma esporádica, mas continuada; e o terceiro componente (“*Conselhos... incidem sobre...*”), diz da própria capacidade de *incidência* dessas instituições sobre a provisão de políticas e serviços nos municípios e, como será visto, depende de diversas condições.

Primeiramente, cabe perguntar como os conselhos amostrados se enquadram institucional e legalmente nos sistemas de política setorial do qual fazem parte. Isso será feito neste capítulo, de forma específica por setor (áreas de saúde, assistência social e educação) e somando referências do plano federal às do plano municipal, via análise documental¹¹². Mais especificamente, será considerado o grau de formalização que caracteriza os conselhos da amostra, de modo a compreender quais são suas prerrogativas de atuação (sejam exclusivas ou compartilhadas), suas funções e salvaguardas legais. Também cabe compreendê-los (tal como revisado teoricamente no Capítulo 2) como partícipes da produção de bem-estar num contexto que é marcado, em grande parte, por um esforço de coordenação centralizado, que, portanto, lança mão de estratégias de indução federal para produzir convergência de muitas das políticas de saúde, assistência social e educação no plano local. Ademais, como o papel reservado ao município também é relevante como implementador daquelas políticas, e mesmo, como definidor de aspectos secundários e primários das políticas que escapam àquela tentativa de coordenação, cabe, logo, observar como esses conselhos se encontram regulados localmente.

Claro, avaliar a regularidade e a incidência requer evidências adicionais uma vez que a mera formalização não implica, necessariamente, em automática aplicabilidade tanto da inserção regular desses colegiados, quando de sua potencial capacidade de incidência sobre a produção de políticas. A *regularidade* implica a expectativa de que os conselhos não estejam somente formalizados (previstos em lei ou outros documentos oficiais), mas que funcionem também, empiricamente, de forma

¹¹² Cabe lembrar, este também foi um empreendimento previamente alicerçado pelo Capítulo 2, quando foi tratada a questão da inserção dos preceitos constitucionais de gestão participativa, assim como a questão da expansão diferenciada dos conselhos a depender de sua área de inserção e do grau de indução federal sobre ela exercido.

rotinizada (com frequência de reuniões e produção de *outputs* relativamente estáveis, por exemplo). A capacidade de *incidência* certamente supõe determinado grau de formalização; afinal, como incidir sem possuir prerrogativas formais para tal? Porém, requer também ao menos outras três condições. Em primeiro lugar, como se trata da produção de bem-estar num contexto de coordenação centralizada, cabe também avaliar se as funções e competências dos conselhos locais derivam de mecanismos de indução federal atuantes em suas respectivas áreas de política. Em segundo lugar, espera-se que esses colegiados possuam de fato (e não apenas formalmente) algum grau de autonomia decisória. Ou, posto em formato de uma pergunta: em média, os conselhos estariam apenas referendando decisões previamente tomadas pelo órgão gestor municipal e/ou reproduzindo “decisões *standard*” referidas a OSCs ou outras entidades privadas, ou, alternativamente, imprimiriam algum tipo de marca própria a estas decisões? Em terceiro lugar, cabe averiguar como se dá a inserção da atuação efetiva dos conselhos no ciclo de provisão das políticas e serviços sociais; isto é, em que etapa se insere e a quem se refere.

Mais especificamente, este capítulo cumprirá duas funções principais. Procede-se, na Seção 4.2, à justificação e contextualização das diversas condições associadas tanto à inserção *regular*, quanto à *capacidade de incidência potencial* dos conselhos municipais. A Seção 4.3, por sua vez, trata do enquadramento legal/institucional, assim como da questão da indução federal, em três áreas de política. Este capítulo será, portanto, dedicado ao exame das condições institucionais, legais e formais de atuação dos conselhos nos municípios, nas três áreas em foco.

Quadro 7- Quadro resumo do esquema de exposição

Componentes para teste	Condições	Localização
<i>Regularidade</i> e, também, <i>Capacidade de incidência</i>	<ul style="list-style-type: none"> Enquadramento legal e institucional Com incide a indução federal 	Capítulo 4
<i>Regularidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> Processo decisório reiterado e frequente Volume de decisões sem variação expressiva 	Capítulo 5
<i>Capacidade de incidência</i>	<ul style="list-style-type: none"> Autonomia decisória (<i>proxy</i>: decidibilidade) Tipos de decisões tomadas 	

Elaboração própria.

Já o Capítulo 5, por sua vez, se dedicará à avaliação empírica das demais condições associadas tanto à regularidade, quanto à incidência, utilizando, para isso, a análise do padrão decisório dos conselhos amostrados. Naquele capítulo, o enfoque recai sobre as atividades que efetivamente foram realizadas por aquele conjunto de conselhos num período de sete anos e em seis municípios.

4.2. INSERÇÃO REGULAR NA PROVISÃO DE POLÍTICAS

Se os conselhos são instrumentos que visam promover a gestão participativa no interior de uma etapa do processo de produção de políticas públicas (ou mais de uma), tal inserção não se dá de modo desenraizado, mas, pelo contrário: ocorre no interior de uma dada área, com um dado regramento legal, com formas de funcionamento e divisão de atribuições específicas. E, cabe destacar com ênfase, tal inserção – para conselhos como o de Saúde e Assistência Social – não se caracteriza por ser eventual, mas, sobremaneira, *regular*.

O entendimento de que esses colegiados são marcados pelo caráter perene e regular perpassou, por exemplo, o texto de gestores responsáveis pela sistematização da participação social no plano federal em 2014 – quando se tentou organizar, num mesmo arcabouço legal, o conjunto de iniciativas de participação colocadas em voga no período pregresso. Neste sentido, cabe lembrar que a definição de “conselho” contida no Decreto nº 8.243 (presidência de Dilma Rousseff) incluía uma menção ao caráter permanente da inserção dos conselhos: “[uma] instância colegiada temática *permanente*, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”¹¹³.

¹¹³ Também é ilustrativo avançar temporalmente e notar que, em 2019, a nova presidência eleita, de Jair Bolsonaro, tenta lançar mão do Decreto nº 9.759, de 11 de abril, que não só explicitamente revogava aquele decreto de 2014, mas que também visava extinguir um grande número de conselhos da administração federal (o decreto visou aplicação sobre colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional criados via: “I - decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem; II - ato normativo inferior a decreto; e III - ato de outro colegiado”). Apesar de encontrar obstáculos no Supremo Tribunal Federal (STF), e de conter artigos que tiveram de ser posteriormente revogados ou alterados, o que o movimento

Mas, para além da noção vaga contida nesse decreto de 2014 de que a inserção dos conselhos deveria ser permanente, e, ainda, para além da mera constatação de que há conselhos mais resistentes que outros à mudança por estarem inscritos sob determinado formato jurídico, como é possível reconhecer conselhos que podem ser inseridos na política pública de forma mais regular e com potencial de incidência, pois são, eles próprios, também instituições que funcionam regularmente? Mais especificamente, como seria possível operacionalizar essa ideia de modo mais preciso? Vejamos.

- ✓ **Regularidade** - Esta condição pode ser descrita por meio de dois itens. O primeiro diz da existência de periodicidade mínima quanto à ocorrência de reuniões oficiais do conselho, de modo que a área de política na qual ele está inserido possa contar com sua capacidade de emitir respostas às demandas apresentadas. Espera-se, portanto, que a ação do conselho não se dê esporadicamente (como ocorre no caso das audiências públicas)¹¹⁴, não seja extraordinária (como no caso dos plebiscitos e referendos) e que não ocorra sem uma periodicidade minimamente definida (tal como ocorre com as conferências)¹¹⁵. O segundo item, por sua vez, quer não apenas garantir que as reuniões ocorram de forma mais ou menos recorrente, mas, também, que seja mantido um processo decisório regular, em que matérias são pautadas, tratadas em seus aspectos técnicos (o que, em parte importante das vezes, é realizado pelas câmaras especializadas), discutidas, votadas e, finalmente, divulgadas em publicação oficial (Diários Oficiais dos municípios). Espera-se,

presidencial deixou claro foi uma clara distinção entre dois grupos de conselhos em termos de capacidade de resiliência (como discutido no Capítulo 2). O primeiro deles, composto por conselhos inscritos em lei (tais como os aqui analisados) se viu protegido da tentativa de desmantelamento do sistema de gestão participativa, enquanto o segundo terá que lidar com a iminência de ter seus conselhos extintos ou completamente descaracterizados – vide casos do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) e do Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI).

¹¹⁴ Com exceção das audiências obrigatórias previstas em certos processos específicos, tal como o licenciamento ambiental de obras de infraestrutura.

¹¹⁵ “Mesmo a área da saúde – que foi pioneira na implementação de conferências nacionais participativas e que cedo institucionalizou os processos conferencistas – as vem realizando a intervalos irregulares” (CORTES, 2011, p. 139). A autora mostra que os intervalos entre uma conferência e outra já foram de seis, quatro, três e cinco anos.

portanto, que os *outputs* resultantes da atuação dos conselhos não sejam produzidos de forma esporádica, nem com frequência muito reduzida. O que aqui se busca identificar é uma atuação mais continuada dessas instituições, afinal, são as decisões recorrentes e sempre reiteradas que garantem que o conselho faça parte da “equipe” de instituições que constroem políticas.

- ✓ **Autonomia decisória** - Espera-se do conselho que possua alguma autonomia em relação ao conjunto de instituições setoriais às quais se encontra vinculado, caso contrário, estaria ele funcionando mais como um órgão anexo, do que como uma instituição que propriamente possui regras, processos e objetivos próprios. O critério remete, portanto, à inquirição sobre a autonomia mínima dos conselhos em relação à tomada de decisão.

O modo de operacionalização escolhido para a observação desta condição passou pela observação do que chamo de “padrão de decidibilidade dos conselhos”, que visou revelar a proporção de decisões que aprovam e desaprovam matérias específicas, assim como a proporção de decisões que, mesmo aprovando uma matéria, o fazem impondo condicionalidades, ressalvas ou fazendo recomendações dirigidas ao referente¹¹⁶. Quer-se saber, com isso, se os conselhos apenas referendam decisões prévias tomadas pelo órgão gestor do executivo municipal e reutilizam de forma repetitiva modelos de decisão *standart* referidos ao controle de prestadores de serviços ou, alternativamente, se um padrão com maior variabilidade seria mais fidedigno à realidade vivida por estas instituições. Noutras palavras, se o modelo “cartorial” (pelo qual

¹¹⁶ Claro, o que chamo aqui de “padrão de decidibilidade” não pode ser considerado como uma mensuração pura da autonomia, uma vez que ela depende sobremaneira do arcabouço legal no qual uma instituição se insere (de modo a definir funções, prerrogativas, e outros) e, também, das garantias legais que o conselho possui de que suas decisões serão implementadas. Alguns desses temas, não obstante, serão considerados noutros tópicos da tese (por ex.: a seguir, no critério de formalização; em seção do capítulo seguinte, quando o conteúdo temático dos atos estiver sendo analisado via tipologia de decisões).

parte da literatura caracterizou estas instituições) representa bem o modo de atuação dos conselhos, tomado como padronizado e repetitivo¹¹⁷.

- ✓ **Enquadramento legal e institucional** - Pressupõe-se que o conselho se guie por um *script* mínimo de ação que organize seus processos, atribuições e hierarquias, assim como regule o seu papel no interior da estrutura de *policy* a qual pertence. Por esse *script*, entenda-se a estipulação tanto de regulamentos internos, quanto de normativas setoriais em diversos níveis federativos. Noutras palavras, o conselho não deve ser apenas previsível, pois internamente regulado, mas também deve estar institucionalmente previsto no interior de uma estrutura mais ampla de regulação da política.

Ora, se não estivesse previsto como tal, dificilmente o conselho seria capaz de contribuir para um processo mais amplo de produção *rotineira* de políticas e com potencial de incidência efetivo. E é por esta razão que considero que a condição *enquadramento institucional e legal* pertence, simultaneamente, aos dois conjuntos de componentes citados na seção anterior: afinal, por um lado, ela garante sua previsibilidade (logo, associada ao que chamei de funcionamento regular), e, por outro, seu potencial de incidência e produção de efeitos. No caso do último, isso ocorre porque a *especificação institucional* dessas instituições (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018), dada no interior de uma estrutura mais ampla de regulação setorial, lhe garante prerrogativas: algumas exclusivas, outras compartilhadas; algumas dependentes de homologação do executivo, outras autoaplicáveis.

Mas as condições citadas (regularidade de reuniões e decisões, autonomia decisória mínima, enquadramento legal e institucional) ainda não garantem a relevância potencial de um conselho, nem sua efetiva inserção nas matérias associadas à produção de políticas; são, por assim dizer, condições necessárias para tal

¹¹⁷ A acepção para “cartorial”, neste caso, ultrapassa as características citadas. Não obstante, as demais serão retomadas no capítulo seguinte: novamente, quando do tratamento do conteúdo temático das decisões.

ocorrência, não suficientes. Buscando, então, avançar nessa discussão, há ainda condições adicionais que incrementam o potencial de incidência dos conselhos mais institucionalizados sobre a produção de políticas públicas e serviços de bem-estar.

- ✓ **Inserção nos mecanismos de coordenação federal** - como visto no Capítulo 1, por determinação advinda do nível mais elevado de governo, parte das transferências de recursos federais para os municípios – e que está na base da explicação sobre a capacidade da União de promover a convergência das políticas – é condicionada à existência de conselhos (ARRETCHE, 2012; ARRETCHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; MENICUCCI, 2014). Este é, inclusive, um dos motivos que explica a universalização de sua presença ao longo dos municípios (CORTES, 2011; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015b), como visto no Capítulo 2. Igualmente, esse mecanismo *top-down* pode ser fundamental para a inclusão formal do conselho nas etapas de produção das políticas – conferindo-lhe, efetivamente, atribuições formais, ao modo e semelhança de órgãos gestores ou fundos municipais (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012; BICHIR, 2011).

Também, como visto no Capítulo 2, no caso de alguns setores, como os de saúde, assistência e educação, os conselhos se tornaram o formato privilegiado de instituição participativa para dar forma e fazer cumprir o mandato constitucional de gestão participativa. Portanto, os conselhos converteram-se, localmente, numa das capacidades administrativas exigidas como pré-condição ao repasse dos recursos – e atrelar o repasse de verbas à existência dessas instituições foi provavelmente uma das formas mais eficientes, ainda que não única, de induzir esse comportamento. Sobre a forma de exposição, trata-se de um critério muito associado ao anterior, enquadramento legal e institucional, que, por isso, será tratado juntamente com ele.

- ✓ **Tipos de decisões tomadas.** Pressupõe que o conteúdo das decisões não pode ser apenas auto referenciado (por exemplo, tratando majoritariamente de regimentos ou eleições internas do próprio conselho), mas que reflita a

inserção do conselho em algum ponto do ciclo de políticas públicas. Ou seja, espera-se que a produção do conselho derive de suas atribuições específicas no interior da área a que pertence e reflita, portanto, *decisões acerca das políticas*. Assim, na assistência social, entidades devem ter suas inscrições aprovadas antes de serem habilitadas a prestar serviços ao Estado; na saúde, é requerido que os relatórios financeiros dos hospitais sejam cancelados – trata-se de dois exemplos de decisões referidas à política pública e que dão a ver funções delegadas aos conselhos. Esta condição reforça, portanto, a anterior (enquadramento legal e institucional), mas também se difere dela. Afinal, para ser regularmente inserido na política pública, não basta que a determinação legal-formal estabeleça seu enquadramento institucional e seus modos de operação; é necessário que também essa regularidade possa ser observada empiricamente, como produto das deliberações realizadas pelos conselheiros (civis e estatais). O mesmo sendo dito para sua capacidade de incidência. Este critério será trabalhado por meio da exploração da tipologia de decisões no capítulo seguinte.

Claro, o esforço não se refere, aqui, a exaurir todos os fatores que podem afetar as condições para inserção regular e para a potencialização da capacidade de incidência dos conselhos, mesmo porque não há parâmetros consensuais postos pela literatura. Não obstante, pretende-se, sim, enumerar condições que parecem não só necessárias (ainda que não suficientes, portanto), como também promissoras no sentido dessa caracterização, contribuindo, assim, para o enriquecimento do debate.

4.3. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E LEGAL DOS CONSELHOS

Como visto nos Capítulos 1 e 2, o exame das formas usuais de divisão de competências entre União e atores subnacionais é capaz não só de reforçar o diagnóstico de que a execução é uma etapa frequentemente designada aos municípios, como também revela que há variações consideráveis que derivam do setor de política sob observação. Mas, apesar de ser esta uma constatação importante, é

preciso lembrar que outros papéis também podem ser exercidos pelos municípios. E, da mesma forma como a implementação realizada por eles pode ganhar uma conotação mais ampla do que a mera repetição de diretrizes pré-estabelecidas pela União, também o papel a ser desempenhado pelo conselho nesse contexto deve ser reinquirido a partir de tal ótica. Assim, como será visto, esses colegiados podem possuir diferentes graus de autonomia envolvidos não somente na gestão, como também em outras funções mais próximas da definição de parâmetros das políticas ou de sua fiscalização. E essa possibilidade de atuação decorre, de forma significativa, não só do enquadramento institucional-legal que é conferido pela estruturação setorial onde se insere o conselho, de modo relativamente abrangente, como também pelas leis municipais de criação desses colegiados, que, por vezes, especificam suas funções e modos de funcionamento.

Esta seção se inicia, então, com o caso da Saúde, área que serviu de referência para a montagem da estrutura de gestão participativa de diversas outras áreas de política. Na sequência, então, são investigadas as área de Educação e Assistência. O objetivo geral é permitir comparabilidade entre as referidas áreas no que tange, por um lado, ao modo como se constitui a estrutura de responsabilidades para os entes federativos e, por outro, ao quão especificadas são as funções delegadas aos conselhos no interior dessa estrutura – nos dois âmbitos legais (federal, municipal). Tais descrições serão importantes para o posterior esforço de compreender as características da produção decisória desses conselhos, logo, seu papel na provisão de bem-estar (ver Capítulo 5).

4.3.1. SAÚDE

No setor da Saúde, a principal ancoragem institucional dos conselhos municipais é aquela que se faz dentro do arcabouço do Sistema Único de Saúde (SUS), que não apenas organiza toda a provisão pública, como também regula aspectos fundamentais da provisão privada. Segundo Menicucci (2014), o SUS pode ser entendido como uma espécie de pacto federativo que se assenta na cooperação entre as três esferas de governo, mas sob já mencionada coordenação da União – que reúne

diversas prerrogativas no que se refere à tomada de decisão acerca das políticas, além de possuir a capacidade de definir critérios para a divisão de tarefas entre os atores subnacionais.

O SUS prevê dois tipos de instâncias colegiadas: de um lado, as Comissões Intergestoras (que incluem representantes dos governos subnacionais)¹¹⁸ e, de outro, conselhos gestores e conferências que são responsáveis por incluir a participação social no interior do sistema, nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Dentre os últimos, entendem-se os conselhos como estando mais associados à *gestão* da política e as conferências à discussão de macro diretrizes¹¹⁹.

O caso da saúde é, inclusive, paradigmático, na medida em que foi a área que mais precocemente inseriu mecanismos de participação à sua estrutura de funcionamento (CORTES, 2009; GURZA LAVALLE et al., 2013). E, tanto o desenho dos seus mecanismos de participação, quanto do seu modo de implementação serviram de referência para outras políticas públicas de corte social. Não à toa, o modo como o preceito constitucional de gestão participativa foi implementado no interior do Sistema Único de Saúde (SUS) merece destaque. Afinal, a gestão participativa, tal como interpretada pela saúde, facilitou processos de homologia institucional para outras áreas.

A maior parte dos conselhos de saúde existentes hoje começam, então, a ser implementados a partir de 1991, num contexto de transição democrática, de criação institucional do sistema único e, ainda, da incorporação da vasta burocracia do antigo

¹¹⁸ Essas comissões são compostas por representantes do Ministério da Saúde, dos secretários estaduais, dos secretários municipais de saúde e outros, a depender de se tratar de Comissão Tripartite, Bipartite ou Regional. E Menicucci acrescenta: “O objetivo dessas comissões é decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS; definir diretrizes (...) a respeito da organização das redes de ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à sua governança institucional e à integração das ações e serviços dos entes federados; fixar diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados” (MENICUCCI, 2014). Alguns autores chegam a localizar o conselho nacional em posição secundária na construção de consensos desde que as Comissões Intergestoras foram instituídas (1993) (CORTES, 2009).

¹¹⁹ Para Côrtes (2009), a adoção desse modelo sofreu influência do estímulo dado por agências internacionais de desenvolvimento (vide Declaração dos Cuidados Primários de Saúde, de 1977), como também da ação do movimento sanitário – comunidade de política que exerceu um papel fundamental tanto para a constituição do SUS, como também para a definição do modo como a participação seria incorporada ao sistema.

Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps)¹²⁰. Como visto no Capítulo 2, antes mesmo do final dos anos 2010 estariam presentes em mais de 98% dos municípios brasileiros (IBGE, 2009).

Apesar disso, ainda se sabe pouco sobre o papel desempenhado pelos conselhos do ponto de vista agregado. Isso ocorre, dentre outros fatores, porque, apesar da regulação se construir a partir de um sistema centralizado, não há, nela, especificação exata acerca das funções a serem desempenhadas pelos conselhos no âmbito local. Vejamos¹²¹.

Uma primeira fonte de consulta pode ser encontrada na lei nº 8.142 de 28/12/90 que, dentre outras providências, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais da área. Nela, “[o conselho,] em caráter permanente e deliberativo (...) atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros”. Chama a atenção neste documento que as atribuições desse colegiado ainda são apresentadas de forma muito vaga (por exemplo: *Formulação de que tipo de estratégias? E com que grau de autonomia?*). Mesmo assim, duas especificações relevantes são mencionadas: 1) que se trata de atuação *permanente* e 2) que o tratamento dos aspectos econômicos e financeiros associados às atribuições citadas também devem considerados.

É possível também utilizar o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) como uma segunda fonte de informação. O Portal, também tratando especificamente da saúde, lista as funções que seriam atribuídas aos conselhos: “i) Controla o dinheiro da saúde; ii) Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais; iii) Participa da elaboração das metas para a saúde; iv) Controla a execução das ações na saúde”¹²². Nesta lei, se há um detalhamento adicional acerca das atribuições dos conselhos (como àquilo que se

¹²⁰ O movimento sanitário desafiara a predominância da comunidade de política anterior, então influente e constituída por burocratas e dirigentes do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e do Ministério da Saúde, com foco na prestação privada de serviços de saúde.

¹²¹ Trecho deste capítulo aproveita artigo apresentado por mim na ABCP em 2016, e não publicado.

¹²²

www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp, acesso 04/2016.

refere ao controle /acompanhamento dos recursos da área), ainda resta um grau razoável de inexatidão no texto (já que não se sabe, apenas por intermédio dele, qual deve ser a participação do conselho na elaboração de metas ou o grau de controle sobre a execução da área, por exemplo). Também não há menção à permanência ou periodicidade daquelas atribuições.

Já uma terceira fonte – de autoria do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e denominado “Para entender a gestão do SUS” – releva uma quantidade superior de detalhes, tanto em relação às atribuições, quanto à frequência dessa atuação:

O caráter deliberativo e permanente dos Conselhos pressupõe uma atuação constante para que seus membros tenham condições de examinar e aprovar as diretrizes da política de saúde, formulando estratégias, aperfeiçoando-as e propondo meios aptos para sua execução e correção de rumos. O Conselho não pode ser transitório, ou seja, funcionar somente quando convocado, mas reunir-se, no mínimo, uma vez ao mês e extraordinariamente sempre que necessário. (...) Uma vez, a cada três meses, a pauta da reunião do Conselho deve incluir a prestação de contas feita pelo gestor da esfera de governo correspondente, que deverá, para tanto, apresentar relatório detalhado, contendo o andamento da agenda de saúde pactuada, o relatório de gestão, dados sobre o montante e a forma de aplicação dos recursos, as auditorias iniciadas e concluídas no período (...), entre outros. (BRASIL, 2003).

O trecho citado novamente confere destaque ao caráter permanente, constante e com pautas recorrentes do conselho, além de definir explicitamente a periodicidade mínima que se espera de suas reuniões e da inclusão em pauta da prestação de contas do gestor. Dentre os trechos citados até agora, cabe dizer, este é o que traz indícios mais explícitos sobre o caráter de inserção do conselho de saúde no funcionamento regular do sistema.

Por último, é possível ainda observar o documento denominado “Diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde” elaborado em 2002 pelo Conselho Nacional de Saúde¹²³. O texto elenca 22 atribuições para essas IPs, dentre as quais são destacadas abaixo as quatro que denotam um caráter de regularidade:

¹²³ O documento atualizou a Resolução nº 33 – “Recomendações para Constituição e Estruturação de Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde”, de considerável centralidade na área.

Este documento definiu que “aos Conselhos de Saúde que tem suas competências definidas nas leis federais bem como em deliberações advindas das Conferências de Saúde compete”: (...)

- Proceder à revisão periódica dos planos de saúde; (...)
- Avaliar e deliberar sobre os contratos e convênios, conforme as diretrizes dos Planos de Saúde Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais; (...)
- Fiscalizar e controlar gastos e deliberar sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo o Fundo de Saúde e os transferidos e próprios do Município, Estado, Distrito Federal e da União;
- Analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão com a prestação de contas e informações financeiras, repassado em tempo hábil aos conselheiros, acompanhado do devido assessoramento (...). (BRASIL, 2011, *destaque nosso*).

No trecho acima, também está expresso de um modo mais explícito que muito do que é esperado dos conselhos são atribuições de caráter recorrente, tais como a revisão *periódica* dos planos de saúde ou outras ações que ocorrem com grande frequência (vide, por ex., a deliberação sobre convênios\contratos e a fiscalização de gastos).

Não obstante, ainda resta certo grau de vagueza nos documentos citados. Afinal, saber que o conselho insere “a participação no processo decisório e na gestão de políticas” ou que atua “na formulação de estratégias e no controle da execução da política”, por exemplo, diz pouco sobre as funções específicas que são desempenhadas por eles cotidianamente. De todo modo, apesar dessas lacunas, documentos como os citados acabam por operar como um grande enquadramento dentro do qual as leis municipais podem ser elaboradas. E a possibilidade de propiciar essa padronização parece ter sido uma preocupação consciente e deliberada desde o início da implantação desses colegiados. Vide, por exemplo, o esforço para orientar a instalação dos conselhos nos municípios que é citado por Teixeira:

“(...) foram criadas cartilhas, realizadas formações e encontros por dentro das comunidades de políticas para divulgar “modelos” para construção de bons conselhos. Tratava-se de produzir e difundir informação, muitas vezes na forma de divulgação de “modelos de regimento”, “modelos de lei de criação”, etc. (...) [Afinal,] Havia muitas dúvidas naquele momento sobre quem deveria compor os conselhos, como seus membros deveriam ser escolhidos, quais deveriam ser suas funções, etc. Essas eram questões muito novas e mesmo as prefeituras – obrigadas a criar conselhos para receber a verba federal – muitas vezes não dispunham de pessoal técnico qualificado para levar adiante a empreitada. autônomos” (TEIXEIRA, 2013, p. 87).

Em grande medida, tal esforço de coordenação também será verificado, nas subseções subsequentes, para os casos da Educação e da Assistência Social, já que muitas das leis municipais de criação dos conselhos em cada localidade recobram ou parafraseiam muitos trechos das leis federais, adicionando detalhes¹²⁴. Detalhes estes para os quais a seção se volta agora.

As leis de criação do conselho de saúde nos seis municípios

Para melhor compreender o escopo de atuação dos conselhos de saúde no âmbito local, serão examinadas aqui as leis municipais de criação dos conselhos de saúde dos seis municípios incluídos da amostra de decisões: Belo Horizonte¹²⁵, Contagem¹²⁶, Fortaleza¹²⁷, Goiânia¹²⁸, Guarulhos¹²⁹ e Porto Alegre¹³⁰. É importante destacar que tais legislações podem ter sido reeditadas ou substituídas por outras posteriormente. Para os propósitos desta análise, foram selecionadas as leis que estavam vigentes durante o período referente à amostra de decisões. Assim, nem sempre se trata da versão original do texto legal ou do primeiro documento que criou formalmente cada um dos conselhos. A análise se fará de modo transversal, enfatizando principalmente os aspectos comuns e algumas eventuais particularidades. Com isso, será possível ganhar uma compreensão mais detalhada sobre o papel dessas instituições no plano local – ou melhor, acerca de suas funções previstas.

¹²⁴ Também esse padrão verificado nos outros setores não é causal, mas fruto de atividades deliberadas de determinados atores da sociedade civil e do Estado ligados principalmente ao setor da Saúde, e em atuação desde períodos mais remotos, que antecedem à própria instalação dos Conselhos e até mesmo à Constituição de 1988.

¹²⁵ Lei nº 5903, de 3 de junho de 1991 - cria o conselho municipal de saúde de Belo Horizonte, a conferência municipal de saúde, os conselhos distritais de saúde, as comissões locais de saúde e dá outras providências (Atualizado pela lei nº 8146/2000).

¹²⁶ Lei nº 3.381, de 14 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde, institui instância de decisões, e dá outras providências (Alterada pela Lei nº 4129/2007).

¹²⁷ Decreto nº 8.417, de 05 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre a estrutura e atribuições do Conselho Municipal de Saúde.

¹²⁸ Lei nº 8088, de 10 de janeiro de 2002 - Cria o Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Goiânia e dá outras providências.

¹²⁹ Lei nº 6.010, de 12 de abril de 2004. Dispõe sobre o conselho municipal de saúde e dá providências correlatas.

¹³⁰ Lei complementar nº 277, de 20 de maio de 1992 - Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre.

Em primeiro lugar, cabe destacar: todos os conselhos municipais de saúde possuem natureza deliberativa. Isso significa que são âmbitos de decisão final para determinadas matérias, dentro de sua competência – e que as decisões ali tomadas, de forma colegiada, deveriam, ao menos em princípio, reverberar ou servir como orientação para outras instituições no âmbito local. A função deliberativa implica que as Resoluções publicadas nos DOs têm *status* diferenciado de um mero comunicado, moção ou mesmo parecer (atos administrativos que remetem mais à função consultiva). A descrição básica da distribuição dessas categorias, por sua vez, pode ser observada na tabela abaixo, segundo área de política, e abrangendo todos os municípios do país, pois baseada no banco de dados da Munic.

Tabela 5 – Distribuição dos Conselhos de Saúde, segundo funções. Brasil, 2011.

Função do Conselho	Frequência (%)	
	Não	Sim
Deliberativo	10,7	89,3
Normativo	56,5	43,5
Fiscalizador	22,9	77,1
Consultivo	43,8	56,2

Fonte: Munic-IBGE. Elaboração Própria

Como se pode ver, a função deliberativa é, de fato, a mais frequente entre os conselhos de saúde existentes nos municípios brasileiros, caracterizando cerca de 90% dessas instituições.

Voltando à amostra de seis municípios, apenas Guarulhos e Goiânia mencionam as demais funções: normativa, fiscalizadora e consultiva. A função normativa, cabe dizer, é particularmente importante, pois, em princípio, implicaria a capacidade de estabelecer critérios, parâmetros e regulações a serem seguidas por outras instituições; inclusive, eventualmente, de caráter público. Cury (2006), por exemplo, num trabalho dedicado aos Conselhos de Educação, apresenta sua interpretação sobre o que seria a função normativa, de forma mais geral – algo que pode ser utilizado para a interpretação dos Conselhos de Saúde:

Os órgãos normativos [entenda-se, conselhos, nos três níveis] interpretam campos específicos da legislação e aplicam as normas a situações específicas, conforme se pode ver na Lei n. 9.131/95 que criou o Conselho Nacional de Educação. É importante notar que o órgão normativo interpreta as leis mas não as faz. [Por óbvio, são funções

que cabem ao poder legislativo e, subsidiariamente, o executivo] (...). Outras funções de um conselho como a consultiva, a de assessoramento e a fiscalizadora existem tanto por suas finalidades próprias quanto em função da proeminência da função normativa. Nela, o amadurecimento de um tema é posto a serviço de um direito de cidadania (CURY, 2006, p. 55).

Apenas 43,5% dos Conselhos de Saúde existentes no Brasil possuem caráter normativo. Assim, a ausência da função normativa na lei de criação de muitos conselhos poderia estar correlacionada a uma menor capacidade de incidência sobre as políticas locais. No entanto, a despeito da ausência de tal caracterização em certas localidades, frequentemente é possível encontrar atribuições dos conselhos que explicitamente remetam a poderes normatizadores, como a definição de critérios para o estabelecimento de contratos e convênios com o setor privado/terceiro setor ou a definição de parâmetros de atendimento à saúde nos municípios. Trata-se, enfim, da elaboração de parâmetros e regulações que, direta ou indiretamente, afetam outros atores, públicos ou privados – ainda que, do ponto de vista da Administração Pública, não tenham, obviamente, o poder de alterar o ordenamento jurídico municipal.

Quanto à função fiscalizadora, apesar de nem sempre ser mencionada explicitamente no início das seis leis municipais analisadas, é possível dizer que indiretamente, acaba sendo contemplada em quase todas as localidades da amostra. Os conselhos são definidos como componentes da Política Municipal de Saúde e das atividades de controle, fiscalização e avaliação (inclusive de aspectos financeiros e orçamentários) em cinco municípios – a única exceção é Contagem. Atividades de fiscalização ou de controle figuram ainda quando há menção à gestão dos fundos municipais do setor.

Por sua vez, todos os conselhos de saúde da amostra participam, de alguma forma, da gestão dos fundos. Como já mencionado, os papéis formalmente atribuídos frequentemente estão associados à sua fiscalização e controle. No entanto, em algumas localidades, observa-se também a definição de critérios de uso dos recursos (Contagem, Goiânia, Porto Alegre), menções a aspectos mais gerais de sua gestão (Guarulhos) ou até mesmo o papel de aprovar gastos feitos com seus recursos (Belo Horizonte). Assim, apesar da centralidade das atividades de controle e fiscalização, há atribuições mais amplas, que poderiam ser compreendidas, por exemplo, como pertencentes à etapa de definição.

As leis municipais frequentemente associam também os conselhos aos Planos Municipais de Saúde, cumprindo principalmente o papel de participar de sua aprovação (Belo Horizonte, Contagem, Guarulhos). Mas há menção também a atividades ligadas à fiscalização (Guarulhos) e até mesmo relacionadas à definição de diretrizes (Goiânia).

Em quase todos os municípios da amostra (à exceção de Belo Horizonte), há uma série de atividades previstas, ligadas à interface entre o Estado e a provisão privada dos serviços de saúde – em especial com respeito aos contratos e convênios, como já mencionado. Além da já mencionada definição de critérios para o estabelecimento de contratos e convênios, os conselhos podem assumir funções de fiscalização da prestação dos serviços. Em apenas um município da amostra, Goiânia, houve menção a credenciamento, registro ou inscrição de entidades de forma explícita.

Em Belo Horizonte, Guarulhos e Goiânia, curiosamente, as leis municipais mencionam ainda que caberia aos conselhos de saúde acompanhar desenvolvimentos científicos e tecnológicos estimulando suas aplicações nos serviços de saúde locais.

4.3.2. EDUCAÇÃO

A existência de conselhos nos níveis nacional e estadual é bastante antiga na área da educação, remontando, mesmo, ao início da república. Não obstante, é a regulação federal, em especial, a partir de meados da década de 1990, que dará impulso à expansão dos conselhos no plano municipal (tal como visto no Capítulo 2) e, além disso, conferirá formatos e funções mais padronizadas a essas instituições.

De acordo com Cury (2006), foi a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 que incumbiu estados e municípios de criarem seus próprios órgãos normativos no interior de seus respectivos sistemas de ensino (artigos 8 e 9): “Por força de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, por continuidade do que era exigido pelo art. 10 da Lei n. 4.024/61, no caso dos Estados, tais órgãos se denominam Conselhos (Estaduais/Municipais/Distritais) de Educação” (CURY, 2006, p. 46). No entanto, empiricamente, o que se observa é que um enorme número de conselhos foi criado ao

longo do ano de 1996 (ver Capítulo 2) – ao passo que a LDB apenas foi aprovada em dezembro. Deste modo, há evidências de que aquela determinação legal explícita para a criação de conselhos não parece ser apenas decorrência *direta* de sua aprovação.

Como Gurza Lavalle e Barone (2015b) bem observam, pouco tempo antes (em dezembro de 1995), fora aprovada a Lei 9.131, que reformava a LDB até então vigente (de 1961) e conferia novos poderes ao Conselho Nacional de Educação. O que é possível cogitar é que essa lei, juntamente com o contexto de debate da nova LDB (que se deu não somente ao longo de 1996, mas também em anos anteriores) tenha sinalizado a importância que seria assumida pelos conselhos na gestão dos sistemas subnacionais de educação a partir de então, de modo a impulsionar uma resposta dos municípios, e resultando na criação daquele instrumento em muitos deles.

No que cabe à especificação das funções dessas instituições no âmbito formal legal, tanto a Constituição de 1988 como a LDB não delimitam ou fazem atribuições abertamente (CORTES, 2007, p. 12). Na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 – cabe lembrar, o principal instrumento de definição e regulação dos sistemas de ensino do Brasil –, tampouco se encontra uma descrição explícita sobre quais seriam as funções dos conselhos subnacionais da área.

Não obstante, Cury (2006) interpreta que os conselhos estariam implicitamente contemplados no rol dos órgãos que fazem parte da gestão da política educacional nos Sistemas Municipais de Ensino (artigo 11 da LDB). O autor defende ainda a leitura de que os conselhos municipais compartilhariam de algumas das mesmas funções dos conselhos de instâncias superiores da federação – obviamente, desde que guardadas as devidas proporções de escala e jurisdição. Deste modo, guarda o entendimento de que o escopo de funções formais que são atribuídas aos conselhos no âmbito local espelharia a distribuição de atribuições de funções para os conselhos nacional e estadual. Um exemplo poderia ser retirado da Lei 9.131/95, que trata do Conselho Nacional de Educação. Para Cury, a descrição ali contida acerca da função *normativa*, poderia também servir de modelo para os conselhos municipais. Olhando direto no texto da Lei 9.131/95, ele menciona ainda, como funções do conselho nacional:

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do

Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Assim, de acordo com Cury, seria esperado encontrar, nas leis municipais que criam e regulam as atividades dos conselhos no plano local, funções análogas. Mas, como mencionado, é preciso fazer as devidas correspondências referidas à escala e jurisdição para o entendimento daquele trecho. Por exemplo: uma das funções que costumam ser atribuídas aos conselhos municipais é a de cobrar pela elaboração do Plano Municipal de Ensino (que rege o desenho da educação no município para a década seguinte), assim como ajudar na orientação dessa elaboração. No texto referido ao item §1º a, portanto, ao invés de *Plano Nacional de Educação* (PNE), leia-se, portanto, *Plano Municipal de Educação* (PME).

Claro, trata-se apenas de uma estratégia de aproximação. Mas também é possível encontrar referências explícitas às funções dessas instituições em documentos de âmbito nacional, ainda que de forma menos frequente. Assim, um exemplo de menção explícita ao conselho municipal poderá ser observada no PNE de 2001 (vigente até 2014). Nesse documento, lê-se que haveria incentivos para a instalação dos conselhos onde quer que os municípios desejem formar seus próprios sistemas de

educação (ver Seção V – Financiamento e Gestão, Item 11.3.2, Meta 21)¹³¹. O interessante é notar aqui que tal menção aparece justamente numa seção do documento que trata de *metas relacionadas à gestão da política* (no interior de seção mais ampla que trata de fiscalização e controle financeiro). Trata-se de indicativo do lugar dos conselhos nos municípios.

Por sua vez, o PNE 2014 (vigente até 2022) foi mais explícito e detalhado no tratamento dessa matéria. Pode, assim, ajudar na tarefa de delimitação um pouco mais detalhada das funções dos conselhos municipais, no plano formal, a partir do âmbito federal¹³². Dois itens são de especial interesse:

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

(...)

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios (...)¹³³.

Os trechos selecionados são das Metas 19 e 20, que, dentre outros temas, tratam da gestão participativa do sistema, e também mencionam explicitamente os Conselhos Municipais de Educação, assim como os demais conselhos da grande área

¹³¹ Esse mencionado incentivo à criação de conselhos municipais, no entanto, parece não ser funcionado, já que não se observa, nos dados disponíveis (Munic), que aquele tenha sido um ano realmente importante em termos de expansão dos conselhos nos municípios (ou seja, não houve mudança na trajetória naquele ou nos anos subsequentes).

¹³² Há um trecho no Plano de 2014 que concerne mais à infraestrutura para a expansão e institucionalização dos conselhos de educação e correlatos, e que merece ser citado aqui: “19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções” (<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>).

¹³³ <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>

de educação (alimentação escolar e Fundeb). Destaque para a menção às funções “como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional” e de “a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação”.

As leis de criação do conselho de educação nos seis municípios

Assim como para o setor da saúde, foram examinadas e comparadas as leis municipais de criação dos conselhos de educação dos seis municípios: Belo Horizonte¹³⁴, Contagem¹³⁵, Fortaleza¹³⁶, Goiânia¹³⁷, Guarulhos¹³⁸ e Porto Alegre¹³⁹.

Primeiramente, vale avaliar o caráter das funções assumidas pelos conselhos nos municípios. A função deliberativa é comum a todos os conselhos de educação da amostra. A função normativa, contudo, não se encontra explicitamente em Porto Alegre e Goiânia. A função consultiva – relacionada, dentre outras coisas, à elaboração de pareceres, seja pelos próprios conselheiros, seja por especialistas por eles indicados – figura em cinco das seis cidades (não é mencionada em Contagem). A função fiscalizadora, por fim, que também aparece como “função controladora” ou “de controle social” aparece apenas na metade das legislações (Contagem, Fortaleza e Guarulhos).

¹³⁴ Lei nº 7543, de 30 de junho de 1998 - Institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências (Regulamentada pelo Decreto nº 9745/1998); (Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 9973/1999); (Alterada pela Lei nº 8146/2000 e pela Lei nº 9011/2005).

¹³⁵ Lei nº 4.203, de 18 de dezembro de 2008 - Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Contagem, e dá outras providências (Alterada pela Lei nº 4597/2013).

¹³⁶ Lei nº 9317, de 14 de dezembro de 2007 - Institui o Sistema Municipal de Ensino de Fortaleza, renomeia e reformula o Conselho de Educação de Fortaleza (CEF) e dá outras providências.

¹³⁷ Lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997 - Cria o Conselho Municipal de Educação de Goiânia.

¹³⁸ Lei nº 5.537, de 15 de maio de 2000 - Cria o Conselho Municipal de Educação no Município de Guarulhos. Autores: vereadores Edson Antonio Alberton, Abílio Martins, Gasparino José Romão Filho, Manoel Vicente dos Santos, Ng Jeuk Pong e Paulo Sérgio Rodrigues Alves.

¹³⁹ Lei complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991 - Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (Regulamentada pelo Decreto nº 9954/1991); (Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 12.405/1999).

Tabela 6 – Distribuição dos Conselhos de Educação, segundo funções. Brasil, 2011.

Função do Conselho	Frequência (%)	
	Não	Sim
Deliberativo	15,9	84,1
Normativo	32,5	67,5
Fiscalizador	20,8	79,2
Consultivo	15,0	85,0

Fonte: Munic-IBGE. Elaboração Própria

Em quase todos os casos, os conselhos de educação cumprem papéis na elaboração dos Planos Municipais de Educação – algo que, como visto, consta também nos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014. Em geral, encarregam-se da definição das diretrizes para elaboração dos planos; eventualmente, também das atividades de acompanhamento da execução e das metas.

Quanto aos temas de finanças e orçamentos, em quatro das seis cidades (Belo Horizonte, Contagem, Fortaleza e Guarulhos), consta como função dos conselhos avaliar aspectos dos Planos Plurianuais e/ou das diretrizes orçamentárias. Com a exceção de Goiânia, as leis municipais atribuem também aos conselhos o papel de fiscalização da aplicação dos fundos educacionais (inclusive nos casos em que o caráter fiscalizador não foi explicitamente mencionado). As leis não mencionam, porém, se os conselhos deveriam eventualmente autorizar gastos ou se teriam poder de alocar recursos. Mas há decisões que o fazem, como se verá no capítulo subsequente.

Em todos os municípios, os conselhos de educação estão diretamente ligados à gestão da prestação de serviços, sejam públicos ou privados. Nesse último caso, a tarefa mais frequente é a elaboração de pareceres sobre convênios e contratos que estão sendo pleiteados. Em alguns casos, os conselhos devem estabelecer os critérios e parâmetros a serem seguidos nesses acordos. Nos casos de Guarulhos e Goiânia caberia aos conselhos estabelecer normas para credenciamento/inscrição de instituições privadas. Em Belo Horizonte, Contagem e Fortaleza, os conselhos devem também fazer o próprio credenciamento das instituições.

Os conselhos cumprem ainda uma série de outros papéis associados à política de educação municipal, segundo as normas municipais. Exceto por Guarulhos, todos os municípios mencionam participação na elaboração de parâmetros e conteúdos curriculares. Cabe-lhes ainda emitir pareceres e/ou encomendar consultas técnicas

sobre matérias de educação que são de interesse do município. Além disso, em Belo Horizonte, Contagem, Fortaleza e Guarulhos assumem também o caráter de instância recursal, nas matérias de sua responsabilidade.

Por fim, cabe destacar que algumas das legislações municipais analisadas mencionam explicitamente a necessidade de homologação das decisões. Em Guarulhos, a homologação é de responsabilidade do prefeito; em Belo Horizonte e em Fortaleza, fica a cargo do Secretário de Educação¹⁴⁰. Não obstante, a ausência de obrigatoriedade de homologação não implica necessariamente uma redução das capacidades dos conselhos, já que é frequente que o poder Executivo (na figura do secretário ou do próprio prefeito) tenha um prazo definido (por exemplo, 30 dias) para homologação, mas que, expirado esse prazo, haja homologação automática das decisões.

4.3.3. ASSISTÊNCIA SOCIAL

A literatura de participação já tratou extensamente do enquadramento legal e das funções formalmente estabelecidas para os Conselhos Municipais de Assistência Social – uma das áreas mais estudadas por esse campo, aliás. Desta forma, essa seção pretende apenas recobrar um breve e sintético panorama, a fim de contemplar algumas das principais dimensões de interesse para este trabalho.

Côrtes (2007) chama a atenção para o fato de que, na área de Assistência Social, a Constituição de 1988 já previa a participação “da população, por meio de organizações representativas” (cf. BRASIL, 1988, art. 204). Segundo a autora, a Carta e um conjunto de Emendas Constitucionais (BRASIL nº 19, 1998; nºs 30 e 31, 2000), acabaram por desenhar e constituir sistemas que estabelecem a participação da população, da sociedade civil e usuários, “em órgãos gestores e consultivos em diversas áreas da seguridade social e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza” (CORTES, 2007). Deste modo, como já é possível vislumbrar, o preceito da

¹⁴⁰ Cabe mencionar, as leis que criavam os conselhos de saúde, analisadas em seção anterior, sequer mencionavam esse ponto.

participação social figura de forma muito mais explícita e delineada para a área da Assistência Social, diferentemente do que verificamos para o caso da Educação.

Borba & Lüchmann (2010) chamam atenção para o fato de que, logo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição, leis adicionais enfatizaram o caráter descentralizado da gestão desse setor de políticas e reforçaram a necessidade da participação social como um componente constitutivo. Publicada em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei 8.742, de dezembro de 1993 –, ao organizar e definir as diretrizes nacionais de todo o setor, estabelece, logo em seu artigo 5º, que seria necessário ter como base: “I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo”, além de “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

A LOAS estabelece funções específicas para os Conselhos Municipais de Assistência Social. Entidades e organizações assistenciais passam a depender de inscrição prévia no Conselho para que possam operar – e caberia ainda ao próprio conselho fiscalizar o funcionamento, após sua instalação (Art. 9º). Convênios entre o poder público e entidades privadas passam também a ter que seguir diretrizes definidas em Planos aprovados pelos Conselhos (Art. 10º). O artigo 15º conecta os conselhos à gestão financeira do município, afirmando que parcela dos recursos para determinados programas deveriam seguir critérios definidos pela instituição participativa em foco. Por fim, o Artigo 16º define essas instituições como uma das “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

A ideia de gestão democrática e participação popular figura em diversos outros pontos da LOAS e de legislações subsequentes, como bem documenta a exaustiva e cuidadosa sumarização da legislação feita por Cunha (2009). A autora evidencia que as legislações posteriores dão mais detalhamento e especificidade às funções dos Conselhos – em especial, a Primeira Norma Operacional Básica (NOB-AS), de 1997, assim como a Segunda Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-2), de 1998. Esta última detalha as competências específicas do Conselho Nacional de Assistência Social e as estende aos conselhos subnacionais. Ainda segundo a autora,

Muitos conselhos estaduais e municipais vinham sendo criados prevendo competências similares às do conselho nacional, por isoformismo, e a NOB-2 acrescenta as seguintes competências aos conselhos: atuar como instância de recursos para dirimir dúvidas e decidir sobre divergências; articular com outros conselhos e conferências; aprovar plano de aplicação dos fundos, avaliar balancetes e aprovar prestação de contas ao final do exercício; controlar e fiscalizar os serviços prestados integrantes dos planos por todas as entidades beneficentes na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo (CUNHA, 2009).

Côrtes (2015), por sua vez, afirma que a legislação complementar, subsequente à Constituição, e uma série de medidas administrativas do governo federal ampliaram ainda mais as instâncias e espaços participativos no interior da estrutura de gestão da Assistência, em todos os níveis da federação; estabelecendo inclusive fundos, ligados a formas de financiamento específicas, e incluindo mecanismos de transferência entre os entes federados. Estabeleceu-se ainda o papel central dos municípios na implementação das políticas desse setor, no âmbito local. Segundo ela:

O ponto culminante do processo foi a edição de duas normas operacionais básicas: a primeira, em 2004, que criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 2004), e a segunda, em 2005, que normatizou o novo sistema (Brasil, 2005). Acelerava-se um processo de mudança que se iniciara na década de 1990, quando da edição das normas operacionais básicas de 1997 e 1998, que estabeleceram as características básicas e os mecanismos de financiamento, gestão federativa e regulação do sistema que viria a ser criado formalmente na década seguinte (CORTES, 2015).

Côrtes faz referência ao Plano Nacional de Assistência Social, de 2004, que estabeleceu os conceitos e bases de organização do SUAS, discutindo, já naquela mesma seção, os aspectos da descentralização da gestão da assistência e os desafios da participação de usuários nos conselhos de assistência social. Como observa Cunha (2009), o PNAS estabelece ainda atribuições deliberativas e de fiscalização aos Conselhos, incumbindo-os tanto da execução da política, como de aspectos ligados a seu financiamento. Já a NOB-SUAS, de 2005, estende a regulação a partir de pilares anunciados no PNAS, definindo atribuições bastante específicas aos conselhos. Segundo a autora, seriam:

- a) Estabelecer diretrizes e aprovar a Política de Assistência Social;

- b) Acompanhar e controlar a execução da Política de Assistência Social; o) Convocar as conferências de assistência social;
- c) Acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos;
- d) Aprovar o Plano Plurianual e o Plano Anual de Ação de Assistência Social;
- e) Acompanhar e controlar a execução do Plano Plurianual e do Plano Anual de Ação de Assistência Social;
- f) Aprovar a proposta orçamentária do Fundo de Assistência Social;
- g) Aprovar o plano de aplicação do Fundo de Assistência Social;
- h) Aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros;
- i) Acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social;
- j) Aprovar o relatório anual de gestão e o demonstrativo sintético anual da execução física e financeira;
- k) Normatizar as ações e regular a prestação de serviços assistenciais de natureza pública e privada;
- l) Acompanhar os resultados dos serviços ofertados pela rede de assistência social;
- m) Fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos pelas entidades e organizações de assistência social;
- n) Receber e encaminhar denúncias que digam respeito ao adequado desenvolvimento dos serviços e ações da Assistência Social e ao bom uso do recurso público; (...)
- p) Zelar pela efetivação do SUAS; (...) [destaque meu]

Como se pode ver, o detalhamento da atuação dos conselhos já a partir da União é considerável, muito maior que o que se viu tanto para a Saúde quanto para Educação. E há autores que apostam que aquelas funções estariam, de fato, sendo executadas. Almeida (2009), por exemplo, ao analisar atas de reuniões dos CMAS de Sarandi, Paiçandu e Maringá (municípios integrantes da Região Metropolitana de Maringá, Paraná), produzidas entre 2004 e 2007, e dados de um *survey* aplicado em 2007 com dirigentes das organizações sociais cadastradas naqueles mesmos conselhos, observa que os conselhos de fato estariam atuando como reguladores da prática e funcionamento das organizações da sociedade civil envolvidos com a provisão da política. Para a autora, os conselhos estariam funcionando de modo a operacionalizar os princípios gerais do SUAS, além de estarem colaborando indiretamente para a reconfiguração da imagem da Assistência como um direito, não como filantropia. O texto foca na capacidade de regulação e consequente remodelamento das organizações prestadoras de serviços desses conselhos¹⁴¹.

¹⁴¹ O contexto institucional no qual esses conselhos estão inseridos também é analisado, porém de forma pouco aprofundada, por isso não será feita referência a esta parte do texto.

As leis de criação do conselho de assistência social nos seis municípios

Foram examinadas as leis municipais de criação dos conselhos de assistência social de apenas cinco dos seis municípios incluídos da amostra: Belo Horizonte¹⁴², Contagem¹⁴³, Goiânia¹⁴⁴, Guarulhos¹⁴⁵ e Porto Alegre¹⁴⁶ já que a lei que institui o conselho em Fortaleza não foi encontrada.

Todos os conselhos analisados são deliberativos – característica que é consistente também com o padrão nacional. De acordo com os dados da Munic, 92,8% dessas instituições possuem caráter deliberativo (ver Tabela 7, abaixo); uma proporção um pouco maior do que aquela encontrada para Saúde e Educação, cabe mencionar. No entanto, apenas os conselhos de Belo Horizonte, Guarulhos e Goiânia são caracterizados como normativos e, no plano nacional, aproximadamente metade dos casos possui tal característica. Ainda assim, atividades de cunho normativo figuram frequentemente na descrição das funções dos conselhos nessas leis, como será visto.

Tabela 7 – Distribuição dos Conselhos de Assistência Social, segundo funções. Brasil, 2012.

Função do Conselho	Frequência (%)	
	Não	Sim
Deliberativo	7,2	92,8
Normativo	49,5	50,5
Fiscalizador	20,3	79,7
Consultivo	42,1	57,9

Fonte: Munic-IBGE. Elaboração Própria

Em todos os documentos de criação dos conselhos municípios amostrados, essas instituições cumprem papéis na deliberação e definição das prioridades das

¹⁴² Lei nº 7.099, de 27 de maio de 1996 - Dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências.

¹⁴³ Lei nº 4403, de 13 de outubro de 2010 - Dispõe sobre o Conselho Municipal de Defesa Social e institui o Fundo Municipal de Defesa Social e dá outras providências.

¹⁴⁴ Lei nº 9009, de 30 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

¹⁴⁵ Lei nº 5052, de 21 de julho de 1997 - Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Autores: vereadores Oswaldo Celeste Filho, Sandra Tadeu, Silvana Mesquita, Edson Antonio Albertão, Obreiro Jackson, Ng Jeuk Pong, Waldomiro Ramos e Sebastião Bispo Alemão.

¹⁴⁶ Lei complementar nº 352, de 8 de agosto de 1995 - Dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências.

políticas municipais de Assistência Social – atribuição que certamente possui caráter genérico, mas que insere tais colegiados não apenas em atividades de gestão e fiscalização, mas também de definição de políticas.

Em especial, caber-lhes-ia participar de etapas de elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; em Contagem, denominado Plano de Defesa Social¹⁴⁷. De toda forma, o papel fundamental, e citado em todos os casos, é o de definir as diretrizes que servirão de guia para a elaboração daquele Plano Municipal. Em Guarulhos e Belo Horizonte os conselhos deveriam ainda executar ou assegurar a execução de determinadas metas – sendo que, naquela última cidade, caiba ao conselho participar também da etapa de aprovação do plano.

Nos cinco municípios analisados, consta a responsabilidade de gerir e deliberar sobre os fundos de assistência social, bem como de definir os critérios de uso dos recursos e de eventual repasse para outros órgãos (em especial, privados ou do terceiro setor). Essas funções, ao menos tal como definidas nas legislações municipais, parecem conferir aos conselhos do setor maior poder (formal) sobre os fundos, quando comparado ao visto para Saúde e Educação. Caberia ainda aos Conselhos Municipais de Assistência Social, avaliar, apreciar e dar pareceres sobre propostas orçamentárias.

A função de regulação da prestação de serviços privados de assistência, via estabelecimento de critérios para o estabelecimento de contratos e convênios é também compartilhada por todos esses conselhos “no papel”. De forma geral, seriam ainda suas funções fiscalizar tais entidades, além dos serviços prestados. O papel de inscrever ou credenciar entidades para tais atividades (ou fazer o cancelamento desses registros) apenas foi mencionado em Belo Horizonte e Porto Alegre – ainda que, como será visto no Capítulo 5, seja realizado por todas as localidades.

Apenas no município de Belo Horizonte há uma menção explícita de instituir e criar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

¹⁴⁷ Tal destaque na diferença de nomenclatura atenta para o fato de que noção do que abrange a área de assistência social em cada localidade pode variar: nesse município mineiro, envolve interseções com outros temas, como segurança e violência, por exemplo.

4.3.4. ASPECTOS COMUNS DAS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS

Ainda que as legislações federais delimitem e determinem, em linhas gerais, as atribuições dos conselhos municipais de seus respectivos sistemas de política, as leis municipais especificam e precisam as tarefas associadas à atuação dos conselhos, como seria de se esperar. Na apresentação aqui realizada, optou-se por enfatizar as similaridades entre os conselhos de um mesmo setor (e, não, dentro de um mesmo município), em razão das discussões realizadas no Capítulo 2. Remete-se, portanto, ao que há de comum entre eles nas seis legislações municipais de cada área de política.

Dentre os padrões observados, cabe ressaltar que todos os conselhos municipais, das três áreas selecionadas e dos seis municípios, são “deliberativos”. Isso significa que tomam decisões finais sobre matérias específicas, não sendo meramente consultivos (ainda que possam também assumir tal função). Cerca de metade deles são nomeados como “normativos”, função de maior autonomia e capacidade de incidência na política, já que define parâmetros diversos seja no estabelecimento de critérios para contratos e convênios, seja para uso do fundo municipal, seja para a elaboração dos planos municipais setoriais. No entanto, como observado, mesmo quando a função normativa não é explicitamente citada como caracterizando formalmente as leis municipais examinadas, atribuições e responsabilidades caracteristicamente normativas são mencionadas.

De forma geral, as funções previstas para os conselhos municipais, ao longo dos seis municípios e dos três setores de política, envolvem, ao menos, quatro grandes grupos de atividades mais gerais: relacionadas à política municipal setorial (ainda que de forma vaga); relacionadas aos planos municipais setoriais; relacionadas à gestão dos fundos; e, por fim, relacionadas à regulação da interface entre o Estado e o setor privado – com ou sem fins lucrativos.

Capítulo 5 - EXAME DO PADRÃO DECISÓRIO SEGUNDO REGULARIDADE, AUTONOMIA, REFERENTES E TIPOS DE DECISÕES

5.1. INTRODUÇÃO

Da proposição “*Conselhos (ou, mais propriamente, aqueles pertencentes a sistemas de política) são instituições que regularmente incidem sobre a produção de políticas públicas e serviços de bem-estar no município*”, investigou-se, no capítulo anterior, as condições associadas ao enquadramento legal e institucional daqueles colegiados. O objetivo do presente capítulo, então, é retomar aquela lista, tratando das condições faltantes, e que se relacionam: à regularidade das decisões, à autonomia, aos tipos de decisões emitidas e seus destinatários (ou seja, os referentes das resoluções). Neste capítulo privilegia-se novamente a partição por áreas de política, não obstante, para além da análise documental, são também incluídas análises de cunho qualitativo e quantitativo com base, sobremaneira, no banco de decisões.

De forma mais específica, além desta Introdução (5.1), na Seção 5.2 é tratada a questão da estabilidade das decisões (i.e, dos *outputs* dos conselhos) no tempo. Na seção 5.3, trata-se do espaço de autonomia para atuação dos mesmos, tal como revelado pelo padrão de “decidibilidade” expresso nas decisões (que quantifica a proporção do que é ali aprovado ou reprovado, além da inclusão de condicionantes ou recomendações para os referentes nas decisões). Na Seção 5.4 são explorados os padrões decisórios, tanto por referente, quanto por tipo, lançando mão da tipologia que classifica os atos contidos no banco, e que fora apresentada no Capítulo 3.

5.2. ESTABILIDADE DAS DECISÕES NO TEMPO

Os conselhos dos setores selecionados são definidos, em todas as leis municipais, como instituições permanentes – e seu enquadramento nos respectivos sistemas nacionais de política reflete também esse caráter estável. No entanto, o funcionamento regular efetivo dos conselhos é matéria de verificação empírica, para além das atribuições formais (ver Capítulo 4 para este último ponto). Esta seção se dedica justamente a avaliar a frequência da produção decisória, como indicador privilegiado da regularidade das atividades dessas instituições participativas.

No painel de gráficos abaixo (Gráfico 5), que representa o número absoluto de decisões tomadas a cada semestre por cada conselho municipal das áreas de *welfare*, o central a se observar é o quanto a tomada de decisão pode ser considerada minimamente estável no tempo. Seria difícil considerá-la assim, por exemplo, nos gráficos marcados na cor azul, que mostram alguns conselhos em que tanto a presença da tomada de decisão, quanto o volume de decisões (quando presentes) é muito variável (saúde em Fortaleza é um exemplo). Com é possível observar, algumas dessas instituições se caracterizam sistematicamente por “vazios de decisões” que ocorrem em série ou de forma intercalada (vide trabalho/previdência/habitação em Fortaleza e em Porto Alegre).

Mas esse não parece ser o padrão prevalecente: a maior parte dos gráficos do painel, e que se refere justamente aos setores de interesse do trabalho, apresenta uma distribuição que se mantém estável ou com poucos vazios de decisões. Ao contrário, a maior parte deles apresenta uma espécie de limiar básico e estável do número de decisões tomadas ao longo do tempo, seja o padrão de distribuição de grande ou pequeno volume, aliás (neste caso, são diversos os exemplos: assistência em todos os municípios; educação em Belo Horizonte e Contagem; saúde em Belo Horizonte, Contagem, Goiânia e Porto Alegre; criança e adolescente em BH, Fortaleza e Guarulhos; trabalho/previdência/habitação apenas em Belo Horizonte).

É notável que os conselhos das áreas de trabalho, previdência e habitação – componentes da noção de políticas de bem-estar segundo várias definições – apresentem patamares extremamente baixos de decisão (como já apontado no Capítulo 2) e que, além disso, haja frequência inconstante dessa produção em quase

todos os municípios, mesmo quando a produção é considerada de forma agregada (i.e., somando-se as decisões de todos os municípios para esses setores).

Destaca-se também a elevada frequência de decisões da área de Direitos da Criança e do Adolescente, em quase todos os municípios da amostra. Trata-se, como visto, de conselhos que também experimentaram rápida e intensa expansão no território nacional, ao modo dos conselhos amostrados neste trabalho.

Gráfico 5- Número de decisões tomadas pelos conselhos das áreas de Welfare, por semestre (2005-2001)

O caso do setor de Educação, porém, apresenta um padrão peculiar. Ainda que cinco dos seis municípios da amostra possuam algum registro de decisões ao longo do tempo de observação (2005-2011), apenas Belo Horizonte e Goiânia de fato apresentam patamares regulares e elevados de decisão. Tal vazio sistemático de decisões em quatro localidades não se justifica porque as decisões relacionadas à educação poderiam estar distribuídas entre os conselhos de educação, acompanhamento do Fundef/Fundeb e alimentação escolar, afinal, o gráfico representou justamente a “grande área”, agregando, portanto, todos esses colegiados. Assim, a lacuna informacional deve ser explicada por outras razões. Uma hipótese é a de que os conselhos não publicaram parte de suas decisões nos Diários Oficiais locais, apesar de eventualmente as terem produzido. Outra hipótese é que parte do que seriam decisões tomadas pelo Conselho de Educação, em específico, estejam sendo tomadas por outros conselhos associados ao setor, e que sejam os últimos, estes sim, que não estejam publicando as decisões nos DOs municipais. Obviamente, é preciso cogitar também que as decisões simplesmente não estejam sendo produzidas.

Para lidar com esse problema, realizou-se uma investigação nos regimentos internos dos conselhos de educação para os municípios de Goiânia, Belo Horizonte, Contagem e Porto Alegre (pois, para os outros dois municípios não foram localizados documentos suficientemente confiáveis para análise). O objetivo foi consultar uma fonte de informação capaz de especificar o escopo de atividades, funções e poderes dos conselhos com maior especificidade do que seria possível encontrar nas leis de criação daqueles conselhos no município (ver Capítulo 4)¹⁴⁸. De todo modo, em todos eles há manifestação expressa da necessidade de publicação das decisões; só que tal menção pode se dar de forma mais ou menos detalhada. Em Contagem, apenas é mencionado que cabe ao conselho “divulgar e publicizar suas ações” (ou seja, não é mencionado em que veículo ou como); Em Porto Alegre, o regimento atribui como função do presidente ou do vice-presidente do colegiado “remeter ao prefeito municipal as resoluções do conselho para ciência e publicação”; Em Belo Horizonte, por sua vez, o conselho deveria “divulgar, através de publicações, as suas atividades

¹⁴⁸ Claro, é preciso considerar que tais documentos são frequentemente atualizados, reformulados, e, portanto, se constituem como “documentos dinâmicos”. Neste sentido, referem-se ao período que compreende a amostra do trabalho.

nos veículos de comunicação do município”. Em Goiânia, cabe destacar, o artigo 3º do documento, que trata da possibilidade de recurso a ser movido pelo conselho, acaba por mencionar também como e onde suas decisões devem ser publicadas:

“(...) das decisões do conselho, exceto quanto àquelas de foro interno, expressa por definição legal, caberá recurso ao próprio conselho, no prazo de 30 dias, contados da data de publicação do ato no órgão oficial do município ou da ciência da parte interessada”.

Como se pode observar, então, determinações realmente específicas quanto à oficialidade dos órgãos nos quais se dará a divulgação apenas ocorrem em Goiânia e Belo Horizonte, justamente as duas cidades que apresentam decisões no banco – e com médias altas, cabe mencionar. Ou seja, ao menos para o caso de Contagem e Porto Alegre, aos quais tivemos acesso aos regimentos, as decisões publicadas nos DOs foram praticamente nulas no período compreendido pela coleta de dados (2005-2011) – ou seja, é possível que elas não sejam usualmente publicadas naquele veículo oficial. Tal constatação chama atenção, então, para o “mistério” da inexistência de decisões dos conselhos da grande área de educação – e que se manifesta no fato de que, apesar dos 18 conselhos da amostra relacionados à área (conselhos de educação, alimentação escolar e Fundef/Fundeb em seis municípios) terem sido efetivamente criados, apenas metade deles possuem decisões que puderam ser captadas pelo banco de decisões (que apenas captou decisões publicadas no órgão de imprensa mais oficial do município).

Vale investigar mais de perto, agora, a grande variabilidade notada no volume da produção dessas instituições. A Tabela 8, abaixo, apresenta o número médio de decisões por uma unidade de tempo um pouco mais detalhada, o trimestre¹⁴⁹. Os dados foram separados por conselhos das áreas *principais de welfare* (assistência, educação, saúde) e *secundárias* (trabalho, previdência e habitação, que aparecem agregadas noutra categoria), legando à área de Criança & Adolescente uma função mais ilustrativa.

¹⁴⁹ As médias das decisões são apresentadas por trimestre dado que as reuniões dos conselhos nem sempre acontecem a cada mês. A agregação visa, portanto, lidar melhor com a variabilidade dessa periodicidade entre os diversos conselhos analisados.

Tabela 8- Média de decisões por trimestre, segundo município (2005-2011)

Áreas		Belo Horizonte	Contagem	Fortaleza	Goiânia	Guarulhos	Porto Alegre	Total
Welfare/ principais	Assistência	16,9	3,5	42,1	11,3	19,8	42,9	22,7
	Educação	26,9	0,1	-	42,4	0,8	0,3	14,1
	Saúde	4,6	4,1	4,9	4,4	2,6	16,3	6,2
Welfare/ secundárias	Trab./Prev./Habit.	3,9	0,3	0,9	0	0,8	0,5	1,1
Intersetorial	Criança e Adolescente	16	9,8	33,9	1,1	18,1	18,4	16,2

Fonte: elaboração própria a partir do banco de decisões

Como se vê na tabela acima, são os conselhos das *principais áreas de welfare* (assim como os de Criança & Adolescente, em categoria a parte) que, em média, exibem um número maior de decisões por trimestre, se comparados aos de áreas *welfare-secundárias*. Enquanto os primeiros produzem, em média, entre 6,2 e 22,7 decisões por trimestre, os segundos produzem não mais que 1,1 decisões, o que denota produção deficitária, número baixo de reuniões, ou ambos – e implicando, portanto, em pequena capacidade de incidência na produção *regular* de políticas.

Observa-se também um ordenamento relativamente estável dos patamares mínimos de decisão entre dois dos três setores principais de interesse do trabalho (Saúde e Assistência), *no sentido de que há um processo contínuo de produção de outputs* que, não obstante, comporta variação. No primeiro caso, quatro dos seis municípios mantêm uma média bastante próxima (entre 4,1 e 4,9 decisões/trimestre), com variação bem mais significativa para os municípios de Guarulhos (2,6), com baixa produção, e Porto Alegre (16,3), que chega a se assemelhar com o padrão decisório mais elevado dos conselhos de Assistência e Criança & Adolescente. No segundo caso, por sua vez – se desconsiderarmos Contagem momentaneamente, já que se trata do único município de porte fundamentalmente distinto dos demais, como visto no Capítulo 3 – vemos médias bem mais altas, que se iniciam já em 11,3 e chegam, mesmo, a 42,9 decisões/trimestre.

Não obstante, o setor de Educação novamente diverge dos dois acima, pois não apresenta um comportamento minimamente convergente no que diz respeito aos municípios da amostra (digamos, não parece se comportar “como um setor”, ao

menos no que diz respeito à atuação do conselho). Assim, a despeito dos valores baixos ou nulos observados em quatro municípios, a Educação ainda apresenta uma média global relativamente alta (14,1 decisões/ trimestre), pois inteiramente assentada apenas nos valores individuais altos de Belo Horizonte e Goiânia. Cabe notar, inclusive, que os conselhos de Educação seriam, na realidade, os mais produtivos nesses dois municípios.

Uma última observação pautada na Tabela 8 pode ser feita, ainda, acerca do comportamento da área de Criança & Adolescente, que apresenta: média alta de produção decisória por trimestre (16,2), patamar variando entre 9,8 e 33,9, e apenas um caso de produção irrisória, que ocorre em Goiânia. Ainda que a área não tenha sido incluída na amostra principal do trabalho (trata-se de um conselho intersetorial, que poderia causar o aumento da heterogeneidade da amostra, tal como visto no Capítulo 2), cabe ressaltar que ela também lida fundamentalmente com temas associados à produção de bem-estar social no plano local. Ademais, trata-se de uma área mais institucionalizada, pois expandida no território nacional e melhor especificada institucionalmente, tal como discutido noutro trabalho coautorado com Gurza-Lavalle e Vello (2018). Chama atenção, portanto, o que parece ser uma proximidade não fortuita entre o comportamento das áreas de Criança & Adolescente, Saúde e Assistência no que diz respeito à regularidade na produção de *outputs*.

Por fim, e já avançando, cabe observar que decisões urgentes e *ad referendum* também podem ocorrer no escopo do banco. Alguns conselhos especificam que há a possibilidade de tomada de decisão fora do calendário regular de reuniões (ou seja, quando o plenário está reunido), de forma excepcional, portanto. Tome-se como exemplo o caso do Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza que determina como regra que: “Em casos de absoluta necessidade e urgência, o Presidente do CMSF poderá aprovar assuntos *ad-referendum* do Plenário, devendo submetê-lo à sua aprovação na primeira reunião após o ato, acompanhando mensagem de justificativa”. Essa característica garantiria que processos importantes, que dependem de respostas rápidas, também possam ocorrer em períodos “entre-reuniões”, o que pode indicar amplificação da capacidade de resposta dos conselhos¹⁵⁰. Além disso, cabe mencionar,

¹⁵⁰ Cito aqui dois exemplos desse tipo de decisão:

também foram encontradas inúmeras decisões tomadas em reuniões extraordinárias, mas, desta vez, com plenário reunido.

5.3. ESPAÇO DE AUTONOMIA PARA A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS? SOBRE O PADRÃO DE DECIDIBILIDADE

Mensurar o que se entende por *capacidade de incidência dos conselhos* não se constitui em tarefa simples. Um dos fatores a ser considerado para lidar com o desafio é a enorme variação de tipos de atos normativos existente no universo coletado. Como se verá, num mesmo conselho gestor de políticas públicas é possível encontrar tanto decisões que apenas aprovam um dado nome para uma nova unidade de saúde¹⁵¹, como decisões que aprovam montantes altos de gastos pela secretaria municipal à qual o conselho em questão se vincula:

Exemplo 1:

RESOLUÇÃO 16/09. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE APROVAR: - QUE A UNIDADE DE SAÚDE A SER INSTALADA NA COMUNIDADE DO BECO DA VITÓRIA RECEBA O NOME DE UBS PAULO VIARO (...) [grifo meu]¹⁵².

Exemplo 2

RESOLUÇÃO 36/09. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE (...) EM REUNIÃO ORDINÁRIA DO DIA 5 DE NOVEMBRO DE 2009, RESOLVE

1 - “RESOLUÇÃO 428/2005 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS - FORTALEZA, no uso de suas competências legais, atribuídas pela (...) e CONSIDERANDO a importância de projetos que possibilitem a inclusão social de crianças e adolescentes expostos ao risco social e pessoal do trabalho considerado penoso, insalubre ou degradante; CONSIDERANDO (...). RESOLVE: Art. 1º - Aprovar em Ad Referendum, despesas com o Projeto Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, executado pela Fundação da Criança e da Família Cidadã - FUNCI, no valor de R\$ 38.364,00 (...) para atender a 3.197 crianças e adolescentes de 07 à 15 anos e 11 meses, com Bolsa Urbana e Jornada Ampliada, até dezembro de 2005”.

2 - “CMASGYN RESOLUÇÃO AD REFERENDUM N.º 002/2011 “DISPÕE SOBRE RENOVAÇÃO DE CONVÊNIOS COM RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL E DO TESOURO MUNICIPAL ENTRE A SEMAS/FMASGYN E INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS, PARA O ANO DE 2011. A PRESIDENTA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL RESOLVE: ART. 1º - APROVAR OS PROCESSOS DE RENOVAÇÃO DE CONVÊNIOS PARA O EXERCÍCIO DE 2011 (...)”.

¹⁵¹ Cabe dizer, bem ao modo dos tão conhecidos *projetos de lei sobre alteração do nome de logradouros* por vereadores nas câmaras legislativas municipais.

¹⁵² As decisões serão exibidas nesta seção de forma resumida e com destaques sublinhados com fim de destaque dos pontos em discussão.

APROVAR: 1 – O PLANO DE APLICAÇÃO EM ANEXO E PARTE INTEGRANTE DESTA RESOLUÇÃO, NO VALOR TOTAL DE R\$ 2.748.464,35 (...) [grifo meu].

E será com o objetivo de possibilitar o melhor manejo possível dessa diversidade de atos normativos que, num segundo passo (Seção 5.4), tratar-se-á desse conjunto de decisões por meio de uma tipologia focada no **conteúdo** dessas decisões. Para construção daquela tipologia, os atos foram então organizados, como visto¹⁵³, de acordo com o momento de produção das políticas em que visam incidir (assim, podem regular, gerir ou fiscalizar uma política), e, também, segundo os destinatários ou referentes daquelas mesmas decisões (assim, por ex., podem gerir projetos não estatais ou do poder público). Tal tipologia, baseada numa abordagem “conteudista” das decisões, permitiu sistematizar a produção dos conselhos amostrados, revelando seus padrões decisórios e, assim, fornecendo novas evidências sobre o papel desempenhado por essas IPs na produção de políticas e serviços de bem-estar.

Antes, porém, nesta seção se procede a um movimento complementar que organiza aquela variação não segundo o conteúdo propriamente dito das decisões (que revela, digamos, que os conselhos avaliam “a inscrição de entidades”, validam “atos pedagógicos de escolas municipais”, aprovam “alterações de tabelas de repasse de recursos a serem financiados com recursos federais”), mas, sim, segundo o “padrão de decidibilidade” desses conselhos em relação às questões que lhes são colocadas, ou seja, que ali são debatidas. Para fazer uso dos mesmos exemplos, trata-se de mensurar a proporção de atos que *inscrevem ou que excluem* entidades, que *validam ou deixam de validar* atos pedagógicos, e assim por diante. Ou seja, aqui cabe a investigação sobre o resultado médio das votações dos conselhos. Mais que isso, cabe a mensuração de decisões que, mesmo aprovando uma dada matéria, o fazem impondo condicionalidades e ressalvas ou fazendo recomendações ao(s) destinatário(s) daquele resultado. Por falta de melhor termo, portanto, utiliza-se a expressão *padrão de decidibilidade* dos conselhos.

Para isso, criei uma primeira variável que classifica as 5.470 decisões do banco simplesmente em “aprova” ou “desaprova”. Há dois critérios que definem uma decisão

¹⁵³ No Capítulo 3.

como aprovada ou desaprovada: de acordo com o primeiro, os conselhos podem aprovar ou desaprovar uma dada matéria sujeita à decisão (por ex.: autorização ou desautorização do funcionamento de uma escola da rede municipal ou privada, credenciamento ou descredenciamento de uma entidade como prestadora de serviços, aprovação ou desaprovação da alteração das metas de um plano de trabalho). De acordo com o segundo critério, por sua vez, eles podem aprovar ou desaprovar não uma matéria em si, mas uma decisão ou um posicionamento político de outra instituição ou instância vinculada à provisão de políticas públicas ou de serviços de bem estar (por ex.: podem referendar ou criticar uma decisão da secretaria municipal, da prefeitura ou de um ministério)¹⁵⁴. Este último caso pode ser visto, por exemplo, no corpo de pareceres e moções emitidos pelos conselhos¹⁵⁵.

5.3.1. Como se operacionalizou a mensuração do padrão de decidibilidade e demais variáveis associadas?

Na sequência desta Seção, serão apresentadas variáveis adicionais que, juntamente com a variável aprova/desaprova, compõem um modo de operacionalização da noção aqui proposta e que se convencionou chamar padrão de decidibilidade dos conselhos. Como se verá, esta se baseia na ideia de que não basta mensurar quantas matérias foram aprovadas ou desaprovadas, mas, também, que é importante agregar a *qualificação* que pode ser feita a ambos os *status* (“aprova”, “desaprova”) ao longo dos textos completos das decisões. Isso implica, também, a inclusão da mensuração de condicionalidades, ressalvas e recomendações associadas às aprovações e, mesmo, às desaprovações. Não obstante, com o fim de facilitar a leitura, os exemplos de ocorrências dessas outras variáveis serão apresentados de

¹⁵⁴ Cabe considerar que decisões que criam regras para a prestação de contas ou outras definições relativas à política local (como será tratado em seção seguinte, trata-se das decisões de tipo “Def”) foram tratadas como *missing* nesta variável – uma vez que tais regras apenas podem ser aprovadas, ou seja, não faria sentido perguntar se elas foram “desaprovadas”.

¹⁵⁵ Não se trata, portanto, de uma variável de veto, uma vez que a intenção desta variável “aprova/desaprova” é a de agregar não só decisões de caráter vinculatório (e que poderiam ser entendidas propriamente como a capacidade do conselho de sustar a tramitação de uma decisão, portanto, de exercer veto), mas, também, discordâncias em relação às matérias que chegam até o conselho – caso do segundo grupo de decisões, que julga, sobretudo, posicionamentos.

forma paulatina. Nesta subseção em particular, então, a exposição se concentra especialmente no método de construção da variável aprova/desaprova, que serve de base para as demais variáveis.

O primeiro passo para a criação da variável aprova/desaprova foi realizar uma busca automática, no texto completo das decisões (conteúdo da variável “tema”), por palavras-chave diversas que pudessem, em potencial, levar a casos de não aprovação no banco, supondo-se que seriam estes mais raros do que o grupo de atos que relatam aprovação. Os termos selecionados – tais como “extingue”, “indefer”, rescinde, “desaprova”, “veta” – foram buscados por meio das versões reduzidas desses vocábulos com o fim de encontrar variações nos tempos verbais, substantivos e assim por diante¹⁵⁶. No segundo passo, os mesmos termos foram buscados numa segunda variável, denominada “resumo tema”, que é o resumo da decisão completa em apenas uma linha ou duas linhas (este, um texto de estilo livre que é produzido a partir da leitura e sumarização do texto completo). No terceiro passo, todos os casos classificados como “desaprova” foram lidos, e, à parte, foram sendo registrados novos termos que apareciam nos textos destas decisões e que remetiam à desaprovação; deste modo, foi possível, na sequência, proceder a novas buscas por palavras-chave, mas, desta vez, diretamente informadas por termos ou expressões rotineiramente utilizados no texto das decisões até então já classificadas como “desaprovadas”. No quarto passo, os mesmos procedimentos explicitados em 2 e 3 foram realizados, mas agora buscando na variável “tema resumo”. Por último, diversas checagens foram feitas nas decisões automaticamente classificadas como “aprova”, com vistas a procurar por decisões desaprovadas que pudessem estar “perdidas”. Sobre esse processo classificatório, é preciso ainda mencionar três pontos:

- A. O método permitiu associar, à classificação automática, uma conferência posterior caso-a-caso por um classificador (esta autora, no caso);

¹⁵⁶ A lista completa da primeira verificação automática foi composta por: "abol"; "autu"; "bloque"; "cancel"; "cass"; "conden"; "contradi"; "deneg"; "desaceit"; "desaprov"; "desautoriz"; "embarg"; "encerr"; "exclu"; "extin"; "fech"; "imped"; "impugn"; "indefer"; "interdi"; "interpo"; "neg"; "obstru"; "proib"; "proscr"; "recus"; "rejei"; "resci"; "revog"; "suspens"; "sust"; "vet"; "obstar"; "obstem".

- B. Não obstante, e de forma indireta, a variável contou com uma checagem “prévia” de um classificador externo, agregando uma importante medida de confiabilidade à classificação. Isso ocorreu na medida em que a variável “resumo tema” é produto do trabalho coletivo de produção do banco e foi o resultado da sumarização das decisões por outro classificador no passado (que produziu uma frase resumo para cada decisão do banco). Deste modo, indireto, portanto, somam-se dois “classificadores” a cada uma das decisões: esta autora, mais recentemente, e, ainda, o classificador do banco original que, no passado, criou a variável “resumo”. Ainda, vale lembrar, cada município foi classificado por classificador diferente, no caso, seis classificadores para seis municípios – o que agrega ainda mais confiabilidade à classificação na medida em que esta autora cotejou seus resultados com os resumos produzidos por diferentes classificadores.
- C. O método também permitiu fazer conferências através de termos resgatados das formas habituais pelas quais os próprios conselheiros se referiam às aprovações e desaprovações de matérias e posicionamentos.

Por sua vez, para as variáveis complementares que ainda serão exemplificadas adiante (“Condiciona/Ressalva” e “Recomenda”), o método foi aproximado ao adotado para a variável “aprova/desaprova”, com a diferença fundamental de que não houve checagem caso-a-caso das classificações automáticas. Para conferir maior confiabilidade a essas variáveis, foram então incluídas etapas adicionais de busca por termos retirados dos casos previamente classificados – ou seja, a cada busca, a leitura dos novos casos encontrados fornecia palavras-chave e/ou expressões antes não utilizadas para serem então procuradas, e assim por diante. Além disso, foram adicionados cruzamentos extras entre diversas categorias das novas variáveis para garantir coerência entre as classificações.

Não obstante, derivada da forma mesma de criação dessas variáveis complementares, uma observação diferencial e muito relevante para a leitura dos dados (e dos resultados) deve ser feita: trata-se de um método de busca que, necessariamente, tende a subestimar o que se está buscando (por ex., decisões que aprovam uma decisão, mas o fazem *impondo uma dada condicionalidade ao texto*),

superestimando, em consequência, os casos nos quais a característica buscada não está presente. Ou seja, dada a dificuldade de delimitar *a priori* todos os vocábulos e expressões pelos quais uma ressalva ou uma recomendação, por exemplo, poderiam ser feitas, o mais provável é que encontremos muitas delas (se o método de busca for bom), mas não todas elas. Tal característica, como se verá, não será um problema, dado o tipo de uso que se fará desses dados: pretende-se, nesta seção, não estabelecer inferências para a população, mas, sim, mostrar a inconsistência ou insuficiência de certos diagnósticos da literatura.

5.3.2. Investigando o caráter “cartorial” dos conselhos, agora sob diferente proxy: seu padrão de decidibilidade

Uma busca pela literatura de participação encontra expectativas e diagnósticos fortes sobre a forma de atuação dos conselhos. Ali é possível encontrar assertivas, por exemplo, sobre o restrito papel de agente cartorial que cumpririam os conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; CÔRTEZ, 2002a) – como se estes quase exclusivamente assinassem documentos protocolares e referendassem decisões de outras instituições (por ex., da secretaria municipal a ele associada). Não obstante, e como dito já em outros pontos do texto, o banco de decisões possibilita novos testes de proposições já conhecidas do campo ao oferecer dados mais completos sobre as atividades rotineiras desempenhadas pelos conselhos gestores.

Adrian, Voigt & Serafim (2016a), por meio da exploração do caso piloto do banco de decisões (Guarulhos), ainda quando o processo de classificação das decisões coletadas para os municípios de Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre estava em andamento (GRUPO DE PESQUISA POLITICAL INEQUALITY AND EXTRA-PARLIAMENTARY REPRESENTATION, [s.d.]), trouxeram evidências importantes para contestar a tese da leitura cartorial. Naquele artigo, os autores mostraram que, apesar do número de decisões de gestão administrativa ser de 34,92% da amostra (que, naquele caso, incluía todos os conselhos do município em estudo), outros 23% diziam respeito a um tipo de decisão que “implica potencial de incidência direta em políticas pela via da definição de diretrizes ou da fiscalização de resultados e procedimentos”,

fora os 5% de decisões que se dedicariam a apenas “(...) coordenar e a supervisionar outras instâncias de governança participativa”. Argumentam, assim, que a manutenção do diagnóstico de papel estritamente cartorial não condiz com a diversidade de funções que esses números revelam.

Não obstante, sugiro aqui agregar à verificação do conteúdo propriamente dito das decisões a investigação sobre o *padrão de decidibilidade* dos conselhos como mais um modo de checagem daquela questão – porém, agora, centrando apenas nos conselhos envolvidos com a produção de bem-estar social, e numa amostra ampliada de municípios (seis). Visa-se, por um lado, verificar se os conselhos assumem apenas uma postura “passiva” de aprovação ou denegação de decisões de forma protocolar (logo, com espaço ínfimo para a ação discricionária) ou, por outro, se apenas referendam decisões das respectivas instituições às quais se vinculam no executivo municipal, sem maiores questionamentos. Uma forma de ilustrar essa pergunta é por meio da utilização dos Diagramas, abaixo.

A. ATUAM DE FORMA MERAMENTE “CARTORIAL”		B. NÃO ATUAM DE FORMA MERAMENTE “CARTORIAL”			
	SEM CONDICIONALIDADE OU RECOMENDAÇÃO	COM CONDICIONALIDADE OU RECOMENDAÇÃO		SEM CONDICIONALIDADE OU RECOMENDAÇÃO	COM CONDICIONALIDADE OU RECOMENDAÇÃO
APROVA	4	1	APROVA	4	1
DESAPROVA	3	2	DESAPROVA	3	2

Caso os conselhos tomem, sobremaneira, decisões protocolares, tal qual o estilo “cartorial” citado acima, será de se esperar que apenas dois dos quadrantes do diagrama A sejam preenchidos com decisões dos conselhos: o quadrante 3 (aprova-se

uma matéria, porém, sem recomendações ou ressalvas/condicionantes agregados ao texto da decisão) e o quadrante 4 (desaprova-se essa matéria, também sem quaisquer recomendações ou ressalvas/condicionantes adicionais). Por outro lado, caso os conselhos não tomem meramente decisões protocolares, será de se esperar que haja decisões não só nos quadrantes 3 e 4, mas, também, no quadrante 1 (aprova-se uma matéria, mas é acrescida à ela recomendações ou ressalvas/condicionantes), e, mesmo, no quadrante 2 (desaprova-se uma matéria, mas o texto da decisão é aproveitado pelo conselho para a realização de alguma recomendação ou ressalva). Este cenário alternativo, mais matizado, mais diverso, é representado estilisticamente, por sua vez, pelo segundo Diagrama.

Com o objetivo, então, de localizar os conselhos associados à produção de políticas públicas e serviços de bem estar social como localizados num ou noutro “cenário”, passa-se agora à análise propriamente dita dos dados. Segue-se, portanto, uma exposição descritiva dos tipos de decisões que podem ser encontrados nas variáveis “Aprova/Desaprova”, “Condiciona/Ressalva”, “Recomenda”, assim como é avaliado o peso relativo de cada uma delas no universo de decisões dos conselhos.

5.3.3. Aprovação/desaprovação, presença de ressalvas, condicionantes e recomendações no corpo das decisões

Como se verá na Seção 5.4, um conselho pode aprovar aditivos a convênios firmados com entidades; referendar mensagens da secretaria municipal sobre escolhas relativas às prestadoras de serviços; aprovar a prestação de contas dos recursos estaduais repassados ao fundo municipal; aprovar convênios entre a secretaria do estado e o município; aprovar parcerias visando ampliação e descentralização de um dado programa estadual; validar atos pedagógicos específicos; dentre outros. Mais que isso, será possível observar os padrões médios existentes, dentre os conselhos da amostra, para cada um dos diversos tipos de decisão.

Mas, antes, o que dizer daquilo que não foi aprovado? Mirar nesta pergunta significa reconhecer que a matéria posta para deliberação pelos conselheiros é uma só, mas que a resposta dada por eles, após votação, pode ser analiticamente diferenciada entre aquelas que são aprovadas e as que não são aprovadas. Abaixo, é possível

observar decisões comuns no banco de dados (dos quais foi selecionado apenas o conteúdo primordial).

Exemplo Belo Horizonte, Educação

Secretaria Municipal de Educação - CME. PARECER CME Nº 007/2006 (...). Autoriza revogação da autorização de funcionamento, de acordo com o artigo 38 da Resolução CME/BH-001/2000, da Educação Infantil do Jardim Recanto da Criança, situado à (...), a partir de janeiro de 2003.

Exemplo Porto Alegre, Saúde

RESOLUCAO 41/09. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE PORTO ALEGRE (...), RESOLVE NAO APROVAR: - o Relatório de Gestão do 2o Trimestre de 2009, da Secretaria Municipal de Saúde, por um voto favorável, 27 votos contrários e 3 abstenções (...).

No primeiro exemplo, que torna sem efeito a autorização de funcionamento da educação infantil concedida há mais de três anos a uma instituição educacional, vê-se que o modelo de texto da decisão foi, inclusive, utilizado em outros quatro casos que foram decididos naquele mesmo dia: ou seja, também foram revogadas as autorizações de funcionamento da educação infantil da Escola Infantil Sol-Lar, do Instituto Educacional Água Viva, da Escola Infantil Jardim da Serra e da Educação Infantil da Escola Presbiteriana "Projeto Casulo" na mesma ocasião. No segundo caso, por sua vez, a negação se dá ao relatório de gestão apresentado pela Secretaria Municipal de Saúde do município de Porto Alegre. Cabe notar nele, inclusive, uma postura de vigilância intensiva do conselho em relação à prestação de contas apresentada pelo órgão gestor do executivo municipal – afinal, há, no banco, desaprovações desse mesmo tipo de relatório nas versões de: 2º trimestre de 2006; 3º e 4º trimestres de 2007, 1º, 2º e 3º trimestres de 2009, além dos próprios relatórios anuais de 2007 e 2008.

Mas, para além da divisão binária entre aprovações e desaprovações, também é possível diferenciar tipos internos a cada uma dessas duas categorias, afinal, uma decisão, seja aprovada ou desaprovada, pode ser mais ou menos fundamentada, pode emitir ou não justificativas, pode ou não impor condicionantes, pode ou não fazer recomendações e, quando feitas, estas podem ser mais ou menos detalhadas, mais ou menos incisivas, etc. A última resolução citada (saúde em Porto Alegre), por exemplo,

já adicionava, no corpo do texto, ao menos duas justificativas para a decisão: a primeira argumentava que as informações e esclarecimentos solicitados pelo conselho à Secretaria Municipal não foram completamente respondidos, a segunda, por sua vez, remetia ao conteúdo do parecer elaborado pela secretaria técnica do conselho (SETEC)¹⁵⁷.

Exposição de justificativas semelhante pode ser vista, por exemplo, na assistência social, digamos, para os municípios de Fortaleza e Goiânia. Nesses casos, a fundamentação das decisões passa pela avaliação da infraestrutura física (contrapartida) oferecida pelas entidades, pela insuficiência de documentação e/ou certificação oferecida pelas mesmas, por considerações técnicas emitidas em pareceres, pela hierarquização e seleção de prioridades de gastos, além de fundamentações legais. No primeiro caso, trata-se da negação de um plano de trabalho no valor de R\$ 44.290,00, no segundo, da celebração de um convênio de R\$ 200.000,00 com a arquidiocese local – em ambos os exemplos, foram sublinhadas as justificativas apresentadas.

Exemplo Fortaleza, Assistência Social

RESOLUÇÃO Nº 1176/2008 - O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (...). CONSIDERANDO a insuficiência de espaço físico, recursos materiais e humanos necessários ao desenvolvimento das atividades. CONSIDERANDO que a entidade não possui sede própria, funcionando na residência da presidente. CONSIDERANDO que a entidade supramencionada não apresentou certificado de inscrição no CMAS (...) e CONSIDERANDO o Parecer Técnico nº 1080/2008 da Comissão Temática Permanente de Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social de Fortaleza. RESOLVE: Art. 1º - Indeferir o Plano de Trabalho apresentado pela entidade ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA ZONA DA PRAIA DO ARPOADOR - AMZPA, convênio com a Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, no valor de R\$ 44.290,00 (...), recurso do Tesouro Municipal, para atender 180 (...) crianças e adolescentes com atividades de inclusão digital e iniciação profissional (...).

¹⁵⁷ “A Secretaria Técnica (SETEC) tem por finalidade subsidiar e qualificar as deliberações do Plenário, além de ter função assessora. A SETEC tem composição de: 04 (quatro) membros representantes dos usuários; 02 (dois) membros representantes dos trabalhadores em saúde; 01 (um) membro representante dos prestadores de serviço; 01 (um) membro representante do governo que conta com o assessoramento de uma Assessora Técnica da Secretaria Executiva. Para cumprir sua finalidade, a SETEC tem calendário de reuniões ordinárias a cada quinze dias onde avalia e investiga dados e informações pertinentes aos temas e assuntos de documentações técnicas, relatórios e de todas as propostas de ações em saúde que chegam ao CMS/POA” (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=29).

Exemplo Goiânia, Assistência Social

RESOLUÇÃO Nº 041/2006. “Dispõe sobre celebração de convênio com Recurso do Tesouro Municipal, repassado pela FUMDEC/FMAS à Arquidiocese de Goiânia”. A Presidenta do Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia (...),

Considerando que: I - o evento não se caracteriza como ação passível de convênio; II - não se realizou em tempo hábil a discussão no Conselho do objeto de pactuação referente a esta ação; III - o recurso destinado à instituição em epígrafe foi considerado muito alto, tendo em vista o fato de entidades conveniadas não estarem recebendo regularmente com a justificativa de falta de recurso. Resolve:

Art. 1º Indeferir por unanimidade o pedido de convênio da Arquidiocese de Goiânia, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), processo nº 30128451.

A observação dos valores agregados revela que as decisões desaprovadas somam não mais que 6,7% do banco, frente à presença majoritária das decisões de tipo “aprova” com 91,4% (ver Tabela 9)¹⁵⁸. A tabela também revela que as decisões “desaprova” se encontram bem distribuídas entre os três setores de política, não prevalecendo em nenhuma. Quanto à distribuição entre os seis municípios, apenas Contagem apresentou um padrão incomum, o que decorre do pequeno número de decisões ali incluídas, como já discutido anteriormente.

Tabela 9- Frequência de aprovações e desaprovações por setor de política

Setor	Aprova	Desaprova	Missing	Total
Assistência	90,2 (2.673)	7,7 (229)	2,1 (62)	100,0 (2.964)
Educação	93,3 (1.720)	5,0 (93)	1,6 (30)	100,0 (1.843)
Saúde	91,6 (607)	6,6 (44)	1,8 (12)	100,0 (663)
Total	91,4 (5.000)	6,7 (366)	1,9 (104)	100,0 (5.470)

Nota: elaboração própria.

Não obstante, mesmo no majoritário universo de decisões aprovadas é possível identificar uma gradação no padrão de decidibilidade. Assim, cabe distinguir aquelas decisões que simplesmente referendam a decisão original de outra instância ou

¹⁵⁸ Notar ainda que também são apresentados os dados *missing*, derivados de decisões que não puderam ser classificadas em uma ou outra categoria, ou que possuíam informação dúbia ou incompleta que impossibilitaram a classificação.

instituição (portanto, sem sugerir ou demandar adendos a ela, havendo apenas uma concordância ou aprovação tácita, ou seja, bem referido a sentido forte de “aprovação”), daquelas que envolvem algum grau de “discordância” da maioria do conselho. No caso das últimas, mesmo manifestando-se em concordância (suponhamos, aprova-se a decisão da secretaria ou a infraestrutura de uma entidade prestadora de serviço), o conselho agrega algum tipo de demanda ao texto da decisão, seja de modo mais enfático (impondo condicionalidades ou ressalvas a aspectos específicos da decisão em exame) ou de modo menos enfático (logo, apenas recomendando ou sugerindo uma alteração).

Neste caso, o valor agregado é consideravelmente maior que o conjunto de decisões de tipo “desaprova”, já que 12,9% é a proporção total de decisões que incluem imposição de condicionantes (4,3%) ou que realizam recomendações (8,9%) aos seus referentes (a exemplo de uma secretaria municipal ou de uma OSC) – valores completos podem ser vistos na Tabela 10, após o detalhamento com exemplos. Não obstante, vale lembrar que este ainda é um valor mínimo, provavelmente subestimado, do percentual de atos que agregam condicionantes ou recomendações ao conteúdo principal de seus textos – isso ocorre como decorrência do próprio método original de coleta dos dados, então, não focado na obtenção dessa informação em particular¹⁵⁹. É de se esperar, portanto, que condicionantes sejam demandados e recomendações oferecidas com ainda maior frequência do que o captado aqui – valor este que, inclusive, já considero significativo para caracterizar a importância do fenômeno e ilustrar formas de autonomia exercidas pelos conselhos que usualmente são pouco consideradas pela literatura.

Começemos o detalhamento, então, pelo conjunto de decisões mais enfáticas. Abaixo, dois exemplos são citados: no primeiro, o conselho de saúde aprova um plano municipal de assistência farmacêutica, contudo, ressalva que a implantação desse plano só poderá ocorrer para um único distrito sanitário antes que sejam avaliados seus resultados, ou seja, condiciona a implementação dos demais distritos à avaliação

¹⁵⁹ Para citar o exemplo das recomendações que foram, de fato, identificadas, usualmente elas se localizavam na parte final das decisões. Contudo, foram justamente esses os trechos que muitas vezes deixaram de ser captados durante o processo de coleta de dados, por não serem estes considerados, então, essenciais à caracterização *temática* dos atos (sintetizado pelas categorias da tipologia de decisões).

da primeira experiência pelo período de três meses. No segundo exemplo, por sua vez, o conselho de assistência condiciona a liberação de recursos para entidades à aprovação prévia de um outro projeto que está sendo discutido no conselho.

Exemplo 1:

CMASGYN RESOLUÇÃO N.º 005/2006 GOIÂNIA, 15 DE MARÇO DE 2006[.] O PLENÁRIO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE GOIÂNIA (...) RESOLVE: APROVAR POR UNANIMIDADE O PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA COM AS SEGUINTESSALVAS: 1. QUE A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO FARMÁCIA DISTRITAL DEVERÁ SER REALIZADA INICIALMENTE EM APENAS 1 DISTRITO SANITÁRIO COM AVALIAÇÃO APÓS 3 MESES E, CASO SEJA AVALIADO POSITIVAMENTE, SER ESTENDIDO AOS OUTROS DISTRITOS (...).

Exemplo 2:

RESOLUÇÃO 158/08. CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (...), RESOLVE:

1. Autorizar a utilização dos recursos das poupanças do Programa Família existentes nas contas das entidades conveniadas.

a. Fica a Fundação de Assistência Social e Cidadania autorizada a aditar o montante de R\$ 158.320,07, que corresponde a 5% do total dos valores dos convênios.

b. Os recursos só poderão ser efetivamente liberados para as entidades após a aprovação do Projeto “Geração de Trabalho e Renda – NASF^[160] / PETI^[161] / Atendimento Social à Comunidade^[162]”, em discussão no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. (...)

Em ambos os exemplos, o que se nota é que os conselhos em questão fazem uso da margem de autonomia disponível para, em Goiânia, exercer controle sobre a implementação do projeto como um todo (por meio da avaliação da instalação do caso piloto do projeto de saúde pública), e, em Porto Alegre, condicionar a liberação de recursos para as OCSs à aprovação prévia de um projeto multitemático (geração de

¹⁶⁰ Núcleo de Apoio à Saúde da Família.

¹⁶¹ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

¹⁶² “O atendimento social à comunidade é uma ação da Política de Assistência Social [do município de Porto Alegre], já que responde aos seus preceitos e princípios básicos, como a descentralização do atendimento, a articulação das políticas sociais e da rede de serviços existentes no município. / Este serviço permite identificar demandas sociais nas regiões, possibilitando o redimensionamento das ações e serviços da política, assim como planeja a reinserção social da população usuária. O Atendimento à Comunidade se firma como espaço de escuta, apoio e orientação à população, visando o encaminhamento de cada cidadão aos serviços da rede de assistência social. Benefícios como cestas básicas, vale-transporte e vale-foto são concedidos conforme critérios definidos” (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=1&p_secao=87> em 04/07/19).

trabalho e renda, apoio à saúde da família e erradicação do trabalho infantil) – de onde, é possível supor¹⁶³, que a intenção desta última decisão é fazer com que o projeto, quando aprovado, possa ser levado em conta pelas mesmas OSCs quando da prestação de serviços sociais.

É possível encontrar no banco, mesmo, decisões que aprovam o cumprimento de condicionalidades que haviam sido demandadas por atos anteriores, o que mostra que tais demandas foram cumpridas em momento posterior, logo, que o conselho possui, em certas matérias, poder de *enforcement*.

Exemplo 1:

RESOLUÇÃO N. 017/2007 GOIÂNIA, 14 DE JANEIRO DE 2008. O PLENÁRIO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE GOIÂNIA RESOLVE: 1- APROVAR POR UNANIMIDADE DE VOTOS O PAM/2008 (PLANO DE METAS E AÇÕES DST/AIDS) (...), UMA VEZ QUE [,] SEGUNDO A COMISSÃO DE PARECER E PROJETOS, FORAM ATENDIDAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GOIÂNIA AS CONDICIONANTES DO PARECER N° 011/2007.

Exemplo 2:

RESOLUÇÃO 163/2010. O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE: APROVAR O ATENDIMENTO DAS CONDICIONALIDADES POR PARTE DA ENTIDADE CLUBE NÁUTICO BELÉM NOVO – INSCRIÇÃO 559, ESTABELECIDAS NA RESOLUÇÃO 22/2010, FICANDO A INSCRIÇÃO EFETUADA SEM RESSALVAS. (...)

Agora, as decisões menos enfáticas, que se referem a recomendações ou sugestões que são feitas pelos conselhos nos atos normativos por ele emitidos. Abaixo, dois exemplos, no primeiro, concede-se autorização de funcionamento da unidade de educação infantil a uma escola específica¹⁶⁴, contudo, o conselho aproveita a ocasião para recomendar à Secretaria Municipal de Educação do município que elabore um plano de metas relativo à adequação entre os números de professores e alunos em séries específicas da educação infantil. No segundo, em meio à aprovação de dois projetos de implantação de centros odontológicos, recomenda-se que os resultados alcançados por esses projetos sejam apresentados para avaliação do conselho.

¹⁶³ Cabe mencionar, o diário municipal que contém esta decisão foi conferido, contudo, não há nele informações complementares que pudessem ajudar a esclarecer a intenção contida na referida condicionalidade.

¹⁶⁴ Escola participante do “Sistema de Ensino Arquidiocesano” de Belo Horizonte, do qual também faz parte a PUC-Minas.

Exemplo 1:

Secretaria Municipal de Educação - CME PARECER CME Nº 171/2005. APROVADO EM 15/12/2005. PROCESSO SMED Nº 01.055009.01-66. Autoriza a renovação da autorização de funcionamento da Educação Infantil do Colégio Santa Maria, situado à (...), em Belo Horizonte, cuja mantenedora é [a] Sociedade Mineira de Cultura, pelo prazo de 5 (cinco) anos, recomendendo à SMED a elaboração de um Plano de Metas para adequar o número de crianças por professor no 3º Período e Maternal II (...).

Exemplo 2:

RESOLUÇÃO Nº 09 DE 30 DE SETEMBRO DE 2010 (...). O PLENÁRIO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FORTALEZA (...) RESOLVE: Aprovar o Projeto de implantação CEO (Centro de Especialidades Odontológicas Floresta) e CEOP (Centro de Especialidades Odontológicas da Polícia Militar) que foi aprovado com 12 (doze) votos a favor e 1 (uma) abstenção (...) e recomenda que posteriormente a cada três meses os resultados alcançados em cada projeto deverá ser apresentado neste conselho. (...). Homologo a Resolução nº 09 de 30 de setembro de 2010 do Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza. Alexandre José Mont’Alverne Silva - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FORTALEZA.

Cabe notar, no interior do grupo de decisões com recomendações, que algumas destas são consideravelmente abstratas, etéreas, já que, apesar de fazerem recomendações sobre o desenho das políticas, o fazem de modo abstrato, ou seja, sem maiores especificações do modo como tais diretrizes deveriam ser implementadas. Focando agora nos exemplos de uma mesma política, o Programa Saúde da Família, vê-se que a primeira decisão, abaixo, recomenda a adoção do programa como modelo de atenção básica no município e que isso se dê por meio de vínculos formais de trabalho para os prestadores de serviço, além de condições “dignas de trabalho” para eles. No segundo caso, por sua vez, fala-se na diminuição do tempo de espera para marcação, na maior disponibilização de consultas e na disponibilização de serviços de saúde bucal para a população usuária:

Exemplo 1 Programa Saúde da Família – Porto Alegre:

RESOLUÇÃO 37/08. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE APROVAR: QUE A ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA SEJA ADOTADA COMO O MODELO DE ATENÇÃO BÁSICA EM PORTO ALEGRE; (...); QUE O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, CRIE AS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS NECESSÁRIAS PARA QUE AS EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA TENHAM VÍNCULOS REGULARES DE TRABALHO, NA FORMA DE SERVIDORES ESTATUTÁRIOS, VETANDO-SE A FORMA DE

CONTRATOS TERCEIRIZADOS POR COOPERATIVAS, ONGS E OSCIPS; QUE A REMUNERAÇÃO DOS TRABALHADORES DAS EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA GARANTA CONDIÇÕES DIGNAS DE TRABALHO, PERMITINDO A FIXAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS COMUNIDADES, REDUZINDO A ROTATIVIDADE DOS PROFISSIONAIS NAS EQUIPES (...).

Exemplo 2 Programa Saúde da Família – Belo Horizonte:

Secretaria Municipal de Saúde - CMS. RESOLUÇÃO CMS/BH 212/07. O plenário do Conselho (...) Resolve: Aprovar o relatório de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Belo Horizonte/Secretaria Municipal de Saúde, referentes ao ano de 2006, com as seguintes recomendações:

- Que a Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, busque uma forma de diminuir o tempo de espera para marcação de consultas especializadas na Central de Marcação (...);
- Que (...) busque a implantação de uma equipe de saúde bucal para cada equipe de saúde da família em todos os distritos sanitários de acordo com a portaria do Ministério da saúde que regulamenta a participação da Saúde Bucal no Programa Saúde da Família; (...)
- Que (...) reduza o tempo de espera para marcação de consultas especializadas; - Que (...) reorganize o processo de trabalho aumentando o poder local de decisão (...).

No que diz respeito à distribuição das decisões que contêm condicionamento ou recomendação entre as áreas, a variabilidade é bem maior que no caso anterior (decisões aprovadas/desaprovadas), o que torna o fenômeno mais importante na área da educação e, na sequência, na área da saúde.

Tabela 10 – Frequência de decisões que contêm condicionantes ou recomendações

Setor	Não consta condicionante ou recomendação na decisão	Consta condicionante ou recomendação na decisão	Total
Assistência	92,9 (2.754)	7,1 (210)	100,0 (2.964)
Educação	78,6 (1.448)	21,4 (395)	100,0 (1.843)
Saúde	84,8 (562)	15,2 (101)	100,0 (663)
Total	87,1 (4.764)	12,9 (706)	100,0 (5.470)

Nota: elaboração própria.

No interior do grupo de decisões aprovadas, por fim, ainda é preciso ver que há tanto decisões, digamos, mais protocolares, derivadas de um procedimento mais corriqueiro, e que usualmente é replicado para diversas outras decisões de mesmo tipo (por ex.: aprovação ou denegação de inscrição de entidade; a desautorização de educação infantil para instituições educacionais distintas – tal como visto num exemplo mais acima desta seção), mas, também, decisões menos protocolares (digamos, mais “customizadas”), no sentido de que são pensadas para uma dada situação específica. Aqui, exibem-se exemplos das últimas:

Ex. de decisão "não-protocolar"

Secretaria Municipal de Educação - CME. PARECER CME Nº 005/2005. APROVADO EM 07/04/2005. PROCESSO SMED Nº 01.017454-04-07. Autoriza o funcionamento da Educação Infantil do CENTRO INFANTIL NOSSA SENHORA MENINA, situado à (...), pelo prazo de 1 ano, determinando à SMED firmar Plano de Metas para que sejam resolvidas as pendências relativas a formação dos profissionais e a regularização trabalhista, solicitando ao CEI Leste que encaminhe junto a escola discussão para rediscutir no, no sentido de ampliar a Proposta Pedagógica da Instituição. (...).

Ex. de decisão "não-protocolar"

RESOLUÇÃO 11/2010. (...) CONSIDERANDO A DELIBERAÇÃO DA PLENÁRIA REALIZADA EM 9 DE DEZEMBRO DE 2010, O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE (...) DETERMINA QUE SE PUBLIQUE O PARECER CME/POA N.º 030 (...) [QUE] RESPONDE [À] CONSULTA DE PROFESSORA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (...). [E] DETERMINA PROVIDÊNCIAS PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. (...) DA RESPOSTA: (...) I – NÃO SE VISLUMBRA, NA LEGISLAÇÃO ATUAL, A POSSIBILIDADE PARA QUE AS TURMAS DO TERCEIRO ANO DO SEGUNDO CICLO SEJAM ATENDIDAS POR DOCENTES COM FORMAÇÃO MULTIDISCIPLINAR (GENERALISTA); II – É PRECISO DEIXAR CLARO QUE, PARA ATUAR NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, É NECESSÁRIO QUE OS DOCENTES TENHAM LICENCIATURA EM CAMPOS ESPECÍFICOS DO CONHECIMENTO, PODENDO ATUAR SOMENTE NELES. (...) DAS PROVIDÊNCIAS PARA A SMED: COM O FIM DE DIRIMIR EVENTUAIS INTERPRETAÇÕES DIVERSAS, O CME/POA RATIFICA PARA O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO A NORMA NACIONAL. CONSIDERANDO QUE A LEI FEDERAL 11.274/2006 ESTIPULOU PRAZO DE ATÉ 2010 PARA OS MUNICÍPIOS IMPLEMENTAREM A OBRIGATORIEDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 ANOS, O CME/POA DETERMINA QUE, NO DECORRER DO ANO DE 2011, A SMED REORDENE SEUS RECURSOS HUMANOS NOS TERMOS DESTE PARECER: I – PARA A ATUAÇÃO MULTIDISCIPLINAR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (5 PRIMEIROS ANOS), OS DOCENTES DEVEM TER FORMAÇÃO EM CURSO DE PEDAGOGIA, OU NORMAL SUPERIOR OU NORMAL, NÍVEL MÉDIO; II – PARA ATUAÇÃO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (4 ÚLTIMOS ANOS),

OS DOCENTES DEVEM TER FORMAÇÃO EM LICENCIATURA EM CAMPO ESPECÍFICO DO CONHECIMENTO, DEVENDO SOMENTE NELE ATUAR; [E CONTINUA...].

Se parcela importante das decisões é protocolar no sentido de que se compõe por texto que pode ser replicado para inúmeras outras ocasiões, trocando-se apenas o nome da escola, da entidade, ou da secretaria em questão (etc), os exemplos acima diferem desse padrão, e revelam maior espaço para autonomia do conselho – assim como se viu nas decisões que impuseram condicionalidades ou, com menos força, mas ainda assim, naquelas que sugeriram recomendações. Ou seja, nos dois exemplos acima, os respectivos conselhos entregam uma resposta que é inteiramente, ou em parte, criada para uma situação que é específica (ou seja, aquilo que é demandado do centro infantil no primeiro caso, e aquilo que, no segundo caso, tanto é respondido à professora, quanto cobrado da Secretaria).

Se um conselho age de modo pouco autônomo, tratando prioritariamente de matérias rotineiras despidas de maior pretensão política, ao estilo *cartorial* de atuação, seria de se esperar respostas automatizadas (ou “mecânicas”) às questões que são ali deliberadas, portanto, com *outputs* padronizados, textos repetitivos e pouco diversos. Do mesmo modo, esperar-se-ia do conselho em pauta rara ou ausente tentativa de influenciar a tomada de decisão por parte de órgãos superiores, de criar modelos de execução para as políticas ou de incentivar novos comportamentos por parte de OSCs ou usuários das políticas públicas em pauta. Pouco intuitivo, também, não seria encontrar decisões em que o conselho entra em conflito com outros órgãos da gestão municipal, ou, mesmo com atores sociais?

Cabe lembrar, o padrão de decidibilidade dos conselhos poderia estar sendo subestimado dado o método de coleta original dos dados. Ademais, também cabe considerar hipótese adicional de que as pautas que chegam ao conselho já possam ter

sido previamente negociadas e/ou preparadas com o fim de potencializar as chances de aprovação, tal como vemos ocorrer com projetos no Legislativo¹⁶⁵.

Claro, é preciso ter claro que o padrão de decidibilidade deve ser encarado apenas como uma *proxy* (dentre outras) para a averiguação da pergunta sobre o comportamento cartorial – Adrian, Voigt & Serafim (2016a), por exemplo, propuseram outra. Não obstante, os resultados exibidos nesta seção apontam para um padrão de decidibilidade que parece mais associado ao Diagrama B da subseção 5.3.2 (em que todos os quadrantes podem ser preenchidos – ainda que com volumes diferenciados de decisão) do que ao Diagrama A (em que apenas dois daqueles quadrantes conteriam informação).

5.4. A QUEM SE DIRIGEM AS DECISÕES DOS CONSELHOS? E QUEM ELES CITAM? SOBRE A PROVISÃO PÚBLICA, SEMI-PÚBLICA E PRIVADA

Quais indicativos as decisões realmente tomadas e publicadas pelos conselhos municipais podem trazer em relação à capacidade de incidência desses colegiados em relação à participação na provisão de bem-estar social? Trata-se, a partir daqui, de fazer uso da tipologia de decisões para averiguação do tipo de decisões que são mais frequentemente tomadas, da etapa em que estas se inserem no ciclo de produção de políticas, e da informação sobre quem são seus referentes mais frequentes (ou seja, a quem são dirigidas). Como dito no capítulo anterior, para ter capacidade de incidência, não basta que determinações de cunho legal-formal estabeleçam suas funções – também é necessário que estas possam ser empiricamente observadas por meio de resoluções que são publicadas nos veículos oficiais municipais (DOs). Com esse objetivo, então, esta seção lança mão da tipologia de decisões que fora inicialmente apresentada no Capítulo 3. Vale lembrar, não obstante, de um trecho daquele capítulo, para mera contextualização da leitura das decisões que serão exploradas a partir deste ponto. Em nota de rodapé também serão listados exemplos de cada uma dessas categorias.

¹⁶⁵ A hipótese de existência de um “funil invisível” poderá ser cotejada em trabalho futuro, por meio do cotejamento com atas das reuniões, além de entrevistas com os referentes.

“DEF [definição de políticas]¹⁶⁶ diz respeito a decisões que incidem sobre os momentos de planejamento e definição de critérios gerais da política. Decisões incidentes sobre a implementação e gestão da política, por sua vez, são classificadas como GEST [gestão de políticas]¹⁶⁷. Já FISC [fiscalização de políticas]¹⁶⁸, envolve decisões *ex post*, cuja incidência ocorre após a implementação, a partir de expedientes de fiscalização e sanção de prestações de contas” (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018).

A descrição básica da distribuição dessas categorias, por sua vez, pode ser observada na tabela abaixo, segundo área de política, e abrangendo todos os municípios da amostra.

Tabela 11 – Distribuição das decisões em três categorias da tipologia, para os seis municípios da amostra, no período 2005-2011

		Assistência	Educação	Saúde	Total
Definição de Políticas		10,4	1,8	32,7	10,2
Gestão de Políticas		80,1	88,6	33,3	77,3
Fiscalização		9,5	9,5	33,9	12,5
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00
	n	2.964	1.843	663	5.470

Fonte: Banco de decisões. Elaboração Própria

Como é possível observar numa breve visão panorâmica, a menor variabilidade na distribuição dos tipos de decisão se dá na área da saúde, que praticamente possui um equilíbrio perfeito entre os três tipos de decisão. Este é um cenário radicalmente distinto do que se vê nas áreas de Assistência e de Educação, que concentram mais de

¹⁶⁶ “CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO RESOLUÇÃO - CME N.º 133, DE 11 DE AGOSTO DE 2008. ESTABELECE O REGULAMENTO DAS ELEIÇÕES DOS DIRETORES DOS CMEIS E ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE GOIÂNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (...)”.

¹⁶⁷ “RESOLUÇÃO 23/05. O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE: APROVAR O RECADASTRAMENTO DAS SEGUINTE ENTIDADES NO CMAS (...)”; “RESOLUÇÃO 31 (1). O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE, (...) RESOLVE: 1) APROVAR – PRÉ-PROJETO DE CONSTRUÇÃO DE 2 UNIDADES DE SAÚDE , 4 BASES DO SAMU E REFORMA DO CENTRO DE SAÚDE VILA DOS COMERCÍARIOS, SOMANDO UM MONTANTE DE R\$ 2.848.931,52, COM CONTRAPARTIDA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (...)”.

¹⁶⁸ “RESOLUÇÃO 4/06 (4). O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE (...): RESOLVE APROVAR: (...) PARECER 11/06 - CEREPAL – CENTRO DE REABILITAÇÃO DE PORTO ALEGRE. PRESTAÇÃO DE CONTAS 6º TRIMESTRE NO VALOR DE R\$23.295,79. PROGRAMA A NOTA SOLIDÁRIA (...)”.

80% de suas decisões no tipo “gestão”. A concentração, não obstante, é menor para o caso da Assistência, que também reserva cerca de 10% de suas decisões para decisões de definição de políticas e outros 10% para fiscalização. Nas subseções seguintes, essas categorias de decisão serão destrinchadas por setor, subcategoria, além de indicarem os referentes a quem dizem respeito. Passemos a isso.

5.4.1. Grande área de educação

A grande área de educação totaliza 1.973 decisões ao reunir, como visto (ver Capítulo 2, tabela “Frequência das decisões dos conselhos por áreas sociais e categoria de expansão, com fins de amostragem – período 2005-2011, 6 municípios”), as decisões tomadas pelos conselhos de Educação ($n_1 = 1.929$), Alimentação Escolar ($n_2 = 23$) e Fundef/Fundep ($n_3 = 21$) nos dois municípios que possuíam decisões dentre os seis amostrados (como visto anteriormente). Esse valor cai para 1.843 quando retiramos o conjunto de decisões que são auto referenciadas (ou seja, que tratam de temas internos aos próprios conselhos, tais como eleições ou alterações do regimento interno), e aquelas que incidem sobre a organização de outras Instituições Participativas (como a Conferência Nacional de Educação, conselhos tutelares e outros). No caso dessas últimas, entende-se que elas teriam potencial de impacto apenas indireto sobre a produção de políticas públicas e, por este motivo, foram excluídas. Trata-se, portanto, de 1.843 casos que representam todas as decisões de definição, gestão ou fiscalização que foram formalmente publicadas num período de 7 anos (2005-2011) na área de educação em sentido amplo – ainda que esteja claro que apenas o conselho de educação possui produtividade elevada e com regularidade neste caso.

Diferentemente do que acontece no caso da assistência e da saúde, e como se pode ver abaixo, as decisões desse grupo costumam ser referidas a apenas um objeto em particular – e que pode ser uma escola (exemplo 1, abaixo), um programa de curso ou um regimento escolar (exemplo 2) ou, até mesmo, a um aluno (exemplo 3) – em todos os casos, notar trechos sublinhados indicando os referentes das decisões:

Exemplo 1: Conselho Municipal de Educação [de Goiânia] resolução CME n.º 041, de 28 de março de 2011. Concede autorização de funcionamento e dá outras providências. O conselho Municipal de Educação resolve: art. 1º conceder, em caráter especial, autorização de funcionamento para o Centro de Educação Infantil Janela do Futuro, localizado (...), mantido pelo Ministério Filantrópico Terra Fértil, desenvolver a educação infantil - agrupamento de crianças de dois a cinco anos de idade, no período de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2013 (...).

Exemplo 2: Conselho Municipal de Educação resolução - CME n.º 189, 03 de novembro de 2008. Aprova regimento escolar e dá outras providências. O Conselho Municipal de Educação de Goiânia resolve: art. 1º aprovar, nos termos nele propostos, o regimento escolar referente à Escola Interamérica, localizada na (...) mantida pela empresa Escola Interamérica Ltda.

Exemplo 3: Secretaria Municipal de Educação - CME. PARECER CME Nº 087/2004. APROVADO EM 18/12/2004. PROCESSO SMED Nº 6018.2004. O Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte decide que a Escola Municipal Governador Carlos Lacerda deverá assegurar ao estudante M. S. [nome excluído pela autora] estudos complementares em Matemática, atendendo às características apontadas neste parecer, com vistas a suprir a dependência (...).

Exemplos como os acima são úteis, pois tornam menos abstrata a visualização dos tipos de decisão que podem ser objeto das discussões dos conselhos da área de educação. O primeiro remete à autorização para o funcionamento da educação infantil em um centro escolar que é mantido por uma entidade privada sem fins lucrativos¹⁶⁹. No segundo caso, trata-se de decisão mais específica, pois se refere à aprovação de um dado regimento escolar de uma escola privada com fins lucrativos. O terceiro exemplo é ainda mais específico no seu conteúdo (por isso, também mais raro na amostra de decisões), pois remete à asseguarção de estudos complementares a uma aluna. Desta vez, trata-se de um exemplo advindo de uma escola municipal (em Belo Horizonte).

¹⁶⁹ “O Ministério Filantrópico TERRA FÉRTIL (...) é uma entidade humanitária, sem fins lucrativos, e não governamental, com título de Utilidade Pública Municipal, Estadual e Federal. Registrado no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, com Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS e Isenção de Contribuições Sociais” (<https://www.eusouterrafertil.com.br/>). Segundo sua própria apresentação, a organização “acompanha a crianças e adolescentes com Medida Protetiva de Acolhimento Institucional e a adolescentes em conflito com a lei sob Medida Sócio-Educativa em meio aberto”, e manteria relações com o Juizado da Infância e Juventude, o Ministério Público e os Conselhos Tutelares. De porte considerável, mantém 22 unidades de atendimento em funcionamento (< <https://www.eusouterrafertil.com.br/quemsomos>>).

Esses três exemplos foram, portanto, ordenados de modo a mostrar não só a variabilidade no grau de generalidade das decisões que podem ser tomadas no dia a dia desses conselhos, como também o fato de que podem remeter a diferentes provedores: públicos e privados (com e sem fins lucrativos).

Não obstante, é preciso visualizar a tendência agregada para que se tenha acesso ao padrão decisório dessas instituições de forma mais acurada – o que pode ser acessado, num primeiro passo, via tabela abaixo. Nela, as decisões são agregadas por tipo e de acordo com os diferentes provedores de bem-estar, ou seja, é possível acessar que decisões estão usualmente referidas a serviços/políticas sendo executados por organizações privadas ou estatais.

Tabela 12 – Tipos de decisões emitidas pelos conselhos da grande área de educação

Decisões referidas a:	Tipo de decisão	N	%	% categoria
Organizações Privadas (com ou sem fins lucrativos)	Gestão de políticas (gestão de programas, projetos e convênios)	1.247	67,7	69,3
	Fiscalização (aprovação/denegação de prestações de contas)	30	1,6	
Executivo	Gestão de políticas (gestão de programas, projetos e convênios)	121	6,6	15,2
	Fiscalização (aprovação/denegação de prestações de contas)	135	7,3	
	Definição de Políticas (aprovação/definição de metas, regras, orçamentos)	24	1,3	
Equipamentos da Administração Pública	Gestão de políticas (gestão de programas, projetos e convênios)	263	14,3	14,3
Categoria residual	(várias)	23	1,2	1,2
TOTAL		1.843	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria, banco de decisões

A tabela acima está ordenada com o objetivo de dar destaque à preponderância das decisões referidas às organizações privadas (ex.: escolas infantis, creches), com 69% do total, sobre as decisões referidas ao Estado propriamente dito, em duas categorias, Executivo e equipamentos da administração pública, que, juntas, representam cerca de 30% das decisões. Se pensarmos nas discussões realizadas no Capítulo 1 sobre o *Welfare Mix* (ESPING-ANDERSEN, 2009), e, portanto, na necessidade de regulação e controle de prestadores privados, chama a atenção a dupla função que

está sendo desempenhada por esses conselhos da amostra na área de educação: se lidam com quantidade razoável (e ainda relevante) de decisões referidas ao provedor estatal, também produzem mais de dois terços de suas resoluções acerca de questões referidas às organizações privadas.

As decisões da Tabela 12 também podem ser ordenadas por tipo de decisão: nada menos de 82% delas se concentram em apenas uma categoria: gestão de programas, projetos e convênios – ainda que haja uma distinção essencial a ser feita aqui, como visto: 67,7% se referem às entidades privadas (exemplo 4, abaixo) e 14,3% a equipamentos da administração pública (exemplo 5, abaixo) – nos dois casos, observar trechos sublinhados indicando provedor.

Exemplo 4: Secretaria Municipal de Educação - Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH nº 201/2009. Aprovado na Câmara Técnica de Educação Infantil em 19/11/2009. Aprovado em reunião plenária em 26/11/2009. Processo SMED nº 01-080166-02-27. O CME manifesta-se favoravelmente à renovação da autorização de funcionamento da educação infantil do “Sistema de Ensino Mundo do Saber”, situado à (...), pelo prazo de 4 (quatro) anos, recomendando-se à SMED o acompanhamento do plano de metas, além da observância das demais orientações contidas no mérito deste parecer.

Exemplo 5: Resolução - CME n. 115, de 16 de agosto de 2006. Concede renovação de reconhecimento do ensino fundamental e dá outras providências. O Conselho Municipal de Educação de Goiânia resolve: art. 1º conceder renovação de reconhecimento do ensino fundamental - ciclos i, ii e EAJA [EJA?] - 1ª à 8ª série, turno noturno, ministrado pela Escola Municipal Vicente Rodrigues do Prado, localizada (...), no período de 1º-01-2005 a 31-12-2009.

No primeiro tipo, é muito comum a existência de decisões como “renova autorização de funcionamento de escola de educação infantil”, “autoriza estrutura educacional de escola”, “reconhece estrutura de ensino” e, mesmo, “encerra as atividades de escola”, com forte preponderância para a educação infantil. No seguinte, vê-se que a maior parte das decisões: “autoriza estrutura de ensino”, “autoriza funcionamento da educação infantil em instituição de ensino” (nestes casos, cabe salientar maior variabilidade em termos dos níveis de ensino que consta dos pedidos), além de decisões não vistas antes, como: “autoriza funcionamento da educação de

jovens e adultos em escola municipal” e “aprova a alteração da proposta pedagógica, na modalidade da educação de jovens e adultos – EJA”.

Um ponto particularmente interessante diz respeito às negativas das decisões. No caso das decisões de gestão para as organizações privadas, nada menos que 9% de todos os casos são decisões que: “encerra as atividades de escola”, “nega autorização à renovação de funcionamento de instituição de ensino de educação infantil” ou, até mesmo, “nega provimento ao recurso interposto por instituição educacional”.

E o que dizer, agora, em termos da regularidade com que decisões do tipo mais comum na Educação (“gestão de programas, projetos e convênios”, apontado acima) são tomadas? Abaixo, no Gráfico 6, é possível observar este quesito.

Gráfico 6 – Regularidade da tomada de decisão de 82% da produção dos conselhos de educação e afins (média móvel): municípios de Goiânia e Belo Horizonte

Fonte: elaboração própria, banco de decisões

Nos gráficos acima, mais importante que o número de decisões médio em si, é observar se o processo decisório se mantém operante ao longo do tempo, ou seja, se há um patamar ainda que mínimo de decisões que continua sendo tomado, sem

grandes interrupções. A linha azul, que representa Goiânia, apresenta um maior número de pontos, o que revela um maior número de decisões tomadas: a média-móvel construída com informações de decisões tomadas a cada seis meses (ou seja, 3 meses que antecedem e 3 meses que sucedem a data de cada decisão) varia entre 6 e 28, e sempre se mantém em atividade, ainda que com algumas variações. Belo horizonte possui menos pontos, e maior variabilidade (apesar de ter o mesmo patamar mínimo, alcança patamar ainda maior de quase 30 decisões em média por semestre) – não obstante, mantém padrão de tomada de decisão ativo. Avaliação diferente deve ser feita em relação às decisões para os equipamentos da administração pública: para ambos os municípios, os patamares médios semestrais são bem menores. Não obstante, mostram-se ainda ativos e frequentes (em especial, em Goiânia).

5.4.2. Grande área de assistência

A grande área de assistência social, por sua vez, totaliza 3.821 decisões (quase o dobro da área de educação) ao reunir as decisões tomadas pelos conselhos de Assistência ($n_1 = 3783$), Segurança Alimentar ($n_2 = 32$) e Bolsa Família ($n_3 = 6$) nos seis municípios amostrados – novamente, como no caso da educação, pode-se entender que a tendência é toda guiada pelo primeiro conselho. Esse valor cai para 2.964 quando retiramos o conjunto de decisões que são auto referenciadas, e aquelas que incidem sobre a organização de outras Instituições Participativas. O valor excluído, desta vez, é mais significativo, cabe mencionar.

Trata-se, portanto, de 2.964 decisões que representam todas as decisões de definição, gestão ou fiscalização de políticas e que foram emitidas por todos os conselhos associados mais diretamente à área da assistência entre 2005-2011 (neste caso, publicadas por todos os seis municípios).

As decisões desse grupo não costumam ser referidas apenas a um objeto em particular (um referente), mas, por vezes, também tratam de vários objetos simultaneamente. No exemplo 6, abaixo, a resolução diz da aprovação de um plano de trabalho apresentado por uma entidade, possibilitando a renovação do convênio com ela firmado. No exemplo seguinte, são aprovados, numa decisão única, os projetos a

serem financiados com recursos do fundo municipal para quase 30 diferentes organizações (ver trechos sublinhados).

Exemplo 6: RESOLUÇÃO Nº 815/2007 - O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS - FORTALEZA, (...) RESOLVE: Art. 1º - Aprovar o Plano de Trabalho apresentado pela entidade, LIGA ESPORTIVA ARTE E CULTURAL BENEFICENTE - LEACB, renovação de convênio com a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS, no valor de R\$ 11.000.00 (onze mil reais), recurso do Tesouro Municipal, a ser repassado em 11 parcelas de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para **atender a 80 idosos** residentes no Bairro Planalto Airton Sena e adjacências através de oficinas sócio-culturais e artísticas, palestras e visitas domiciliares, com o objeto de fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data da publicação, com sua eficácia homologada pelo gestor do FMAS. Fortaleza, 07 de março de 2007. Maria Aurileide de Souza Soriano - PRESIDENTE DO CMAS - FORTALEZA. HOMOLOGAÇÃO: Ana Maria de Carvalho Fontenele - SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL. DATA: 07.03.07. (...)

Exemplo 7: RESOLUÇÃO Nº 207-CMAS RESOLVE: ART. 1º aprovar os projetos a serem financiados com recursos municipais através do FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social, no exercício de 2006. ACM, ÁGUA E VIDA, ALLAN KARDEC, AMOR AO PRÓXIMO (abrigo), ANDRÉ LUIZ, APAE, ASBRAD, BATUIRA, BRASIL VIVO, C.M.GIRASSOL, DAS (abrigo), IRMÃ CELESTE, MTD, NOSSA Sra.FÁTIMA, NOSSO LAR, PASTORAL, RAI DE LUZ, SALVE VIDAS, SANTA CRUZ DO TABOÃO, SANTA RITA, SÃO GERALDO (idoso), SÃO GERALDO (abrigo), SÃO GERALDO, SÃO VICENTE (Abrigo Idoso), STELLA MARIS

Mas, para além do número de referentes (que estão sublinhados), é notável também uma diversificação em termos dos potenciais beneficiários e dos serviços oferecidos que estão sendo contemplados somente nessas duas decisões. Foram destacados em negrito apenas quatro tipos que já parecem suficientes para ilustrar essa diversificação: idosos, abrigos, pessoas com necessidades especiais (no caso da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, APAE¹⁷⁰), e defesa dos direitos da mulher, compreendendo temas como violência doméstica, mulheres encarceradas, dentre outros (no caso da Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude, ASBRAD¹⁷¹). Assim, como visto no Capítulo 2, os temas das decisões dos Conselhos de Assistência acabam por cobrir diversos pontos da lista de áreas de gastos

¹⁷⁰ <<https://apae.com.br/>>.

¹⁷¹ <<http://www.asbrad.org.br/>>.

sociais da OCDE. Como tratado naquele capítulo, diversos temas pertencentes àquela relação (e que são até representados por distintos Conselhos Nacionais no país), são, por vezes, abarcados por esta noção mais ampla de Assistência Social que pode percebida claramente nas decisões desses conselhos municipais.

Na Assistência, ademais, os objetos são mais frequentemente referidos a entidades e aos convênios com elas estabelecidos (exemplo 8, abaixo). Não obstante, também se pode encontrar referência ao órgão gestor da política no município (exemplo 9), ou, mesmo, a recursos estaduais que chegam via o fundo municipal (exemplo 10):

Exemplo 8: RESOLUÇÃO 44/07. O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE: APROVAR A RENOVAÇÃO DO CONVÊNIO AÇÃO CONTINUADA – IDOSOS – GRUPOS DE CONVIVÊNCIA PARA 2007 COM A SOCIEDADE BENEFICENTE NOSSA SENHORA DA SAÚDE TERESÓPOLIS – REGIÃO CENTRO SUL.

Exemplo 9: RESOLUÇÃO 158/08. O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE: 1. AUTORIZAR A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DAS POUPANÇAS DO PROGRAMA FAMÍLIA EXISTENTES NAS CONTAS DAS ENTIDADES CONVENIADAS. A. FICA A FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA AUTORIZADA A ADITAR O MONTANTE DE R\$ 158.320,07, QUE CORRESPONDE A 5% DO TOTAL DOS VALORES DOS CONVÊNIOS. B. OS RECURSOS SÓ PODERÃO SER EFETIVAMENTE LIBERADOS PARA AS ENTIDADES APÓS A APROVAÇÃO DO PROJETO “GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA – NASF / PETI / ATENDIMENTO SOCIAL À COMUNIDADE”, EM DISCUSSÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE. (...)

Exemplo 10: Resolução nº 382 /- CMAS: aprova a prestação de contas trimestrais dos recursos estaduais (prestação de contas trimestral, demonstrativo da receita e despesa, controle de repasse a rede executora, extratos de contas e comprovantes de depósitos) repassados através do FMAS - Fundo Municipal da Assistência Social para os convênios firmados neste exercício ref. ao período - primeiro trimestre- (abril, maio e junho/2009) para execução dos programas da rede de proteção básica e especial (Processo 59/08- DRADS).

Em termos agregados, a Tabela 13 dá a ver a distribuição das decisões por tipo e provedor (se os serviços/políticas estão sendo executados por iniciativa estatal ou de organizações da sociedade civil).

Tabela 13 – Tipos de decisões emitidas pelos conselhos da grande área de assistência

Decisões referidas a:	Tipo de decisão	n	%	% categoria
Organização da Sociedade Civil (OSC)	Gestão de Políticas (Gestão de programas, projetos e convênios)	1.645	55,5	73,8
	Gestão de Políticas (Registro ou exclusão de entidades)	489	16,5	
	Definição de Políticas (Aprovação/Definição de metas, regras, orçamentos)	52	1,8	
Executivo	Fiscalização (Aprovação/denegação de prestações de contas)	202	6,8	20,4
	Definição de Políticas (Aprovação de parcerias e cooperações)	140	4,7	
	Gestão de Políticas (Gestão de programas, projetos e convênios)	102	3,4	
	Definição de Políticas (Aprovação/Definição de metas, regras, orçamentos)	89	3,0	
	Gestão de Políticas (Aprovação/denegação de obras e compras)	71	2,4	
Categoria Residual	(várias)	174	5,9	5,9
		2.964	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria, banco de decisões

A ordenação da tabela para a Assistência Social, segundo categoria de provedor, mostra que a maior parte das decisões (73,8%) são referidas às OSCs, quase sempre em relação a decisões de gestão: gestão de programas, projetos e convênios; registro ou exclusão de entidades. Outros 20,4% dizem respeito ao Executivo, neste caso, com maior dispersão por tipo: aprovação/denegação de contas; aprovação de parcerias e cooperações; gestão de programas projetos e convênios; e ainda outras. Neste caso, novamente chama a atenção a próxima relação que esses conselhos mantêm com a fiscalização e gestão da provisão que é realizada por prestadores não-estatais, tal como visto no caso da Educação, porém, com as particularidades próprias à área da assistência.

Por sua vez, quando ordenadas somente pelo tipo de decisão, cerca de metade das decisões tratam da gestão de programas, projetos ou convênios associados às OSCs, outros 16,5% referem-se exclusivamente ao registro ou exclusão de entidades, e 6,8% tratam da aprovação ou denegação de prestações de contas estatais.

O painel de gráfico abaixo (Gráfico 7), complementarmente, então, registra a frequência que caracterizou a publicação desses três tipos de decisões entre os anos de 2005 e 2011 pelo conjunto de conselhos amostrados. Quanto à primeira categoria

(gestão de programas, projetos e convênios de OSCs), mais numerosa, vê-se que os municípios de Contagem e Porto Alegre são os que publicaram com maior frequência (inúmeros pontos no gráfico), seguidos por Belo Horizonte. Em termos da regularidade, ambos são facilmente aprovados nesse quesito. Ademais, há o curioso caso de Guarulhos, com produção bem baixa em termos numéricos, mas sempre frequente (ou seja, ainda que com poucas decisões). Fortaleza produz um pouco mais, porém de forma mais esparsa. De todo modo, para nenhum deles se pode dizer que a tomada de decisão é rara.

No caso das decisões de registro e exclusão de entidades, por sua vez, que se esperaria ser menos frequente dado o caráter da tarefa, observa-se, de fato, um patamar geral médio um pouco mais baixo de decisões. Observando município a município, ele é bastante frequente para Porto Alegre (com trajetória fortemente ascendente a partir de 2010), e também para Goiânia, ainda que, neste último caso, com um período sem registro (2007-2008). Para os demais municípios, há maior irregularidade: Contagem tem produção irrisória, tendo permanecido muito tempo sem registro e voltando a publicar apenas por volta de 2012, Belo Horizonte começa a produzir de forma mais frequente por volta de 2009, também com baixo valor, e Fortaleza, por fim, produziu em todo o período, mas de forma espaçada, e com menor média de produção.

Para as decisões de aprovação/denegação de prestação de contas do Executivo, por sua vez, nota-se, com exceção do caso de Contagem, um patamar pequeno de decisões (<3,5) que, não obstante, são sempre tomadas, em todo o período da série. De todo forma, dado se tratar de um tipo de necessidade de tomada de decisão de caráter mais rarefeito, não espanta que os valores aqui sejam mais discretos. Por isso mesmo, Guarulhos, Fortaleza e Belo Horizonte ainda chamam atenção por uma frequência significativa a partir, mais ou menos, de 2009.

Gráfico 7 - Regularidade da tomada de decisão de 78% da produção dos conselhos de assistência social e afins (média móvel): municípios de Belo Horizonte, Contagem, Goiânia, Guarulhos, Fortaleza e Porto Alegre

5.4.3. Área da saúde

A área da saúde, com produção bem menor que as áreas da educação e da assistência social, registra 663 decisões de interesse, ou seja, atos que pertençam aos tipos definição, fiscalização ou gestão no período de sete anos, nos seis municípios amostrados. Esse conjunto representa 64,1% do total de decisões de saúde coletadas, dado que o restante da produção diz respeito aos tipos *Auto* (pois auto referenciadas), *IP* (pois referidas a outras Instituições Participativas) e, ainda, uma pequena quantidade na categoria residual. Esse valor é consideravelmente menor que o obtido na educação (93,4%) e na assistência social (77,6%).

Tabela 14 – Tipos de decisões emitidas pelos conselhos de saúde

Decisões referidas a:	Tipo de decisão	n	%	% categoria
Executivo	Definição de Políticas (Aprovação de parcerias e cooperações)	109	16,4	40,1
	Definição de Políticas (Aprovação/Definição de metas, regras, orçamentos)	64	9,7	
	Fiscalização (Aprovação/denegação de prestações de contas)	59	8,9	
	Fiscalização (Outros)	20	3,0	
	Gestão de Políticas (Gestão de programas, projetos e convênios)	14	2,1	
Organização da Sociedade Civil (OSC)	Gestão de Políticas (Gestão de programas, projetos e convênios)	115	17,3	23,2
	Fiscalização (Aprovação/denegação de prestações de contas)	39	5,9	
Entidades Privadas c/ fim lucrativo	Fiscalização (Aprovação/denegação de prestações de contas)	76	11,5	14,9
	Gestão de Políticas (Gestão de programas, projetos e convênios)	23	3,5	
Equipamentos da Administração Pública	Gestão de Políticas (Aprovação/denegação de obras e compras)	27	4,1	11,0
	Gestão de Políticas (Gestão de programas, projetos e convênios)	25	3,8	
	Definição de Políticas (Aprovação de parcerias e cooperações)	21	3,2	
Categoria residual	(vários)	71	10,7	10,7
		663	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria, banco de decisões

Tal como se pode ver na Tabela 14, o padrão decisório da saúde se mostra bem mais disperso que os demais – quiçá, mais *equilibrado* seja um termo possível. Afinal, diferentemente das áreas anteriores, apenas 45,2% do conteúdo total se concentra nas três maiores subcategorias. É preciso reunir nada menos que seis subcategorias para somar 70% das decisões, o que compreende decisões tão diversas quanto: (i) aprovação de parcerias e cooperações; (ii) aprovação/definição de metas, regras, orçamentos – ambas as categorias referidas ao Executivo; (iii, iv, v) aprovação/denegação de prestações de contas – do Executivo, de OSCs e de entidades privadas com fins lucrativos; (vi) gestão de programas, projetos e convênios. Deste modo, esse grupo de 70% agrega decisões de definição, fiscalização e gestão, além de se referir aos três âmbitos de provisão de bem-estar: executivo municipal (ver Exemplo 11, abaixo), OSCs (Exemplo 12) e entidades com fins lucrativos (Exemplo 13).

Exemplo 11: “(...) RESOLUÇÃO N.º 007/2010 GOIÂNIA, 26 DE MAIO DE 2010. O PLENÁRIO (...) RESOLVE: 1 - APROVAR (...) SOLICITAR QUE A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GOIÂNIA REALIZE A CAPACITAÇÃO DE CURSO DE LIBRAS COM PELO MENOS 05 (CINCO) SERVIDORES EFETIVOS EM CADA UNIDADE DE SAÚDE PARA ATENDIMENTO A PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS”.

Exemplo 12: “(...) RESOLUÇÃO CMS/BH 152/05. [O plenário do conselho] RESOLVE: Aprovar o contrato entre a Secretaria Municipal de Saúde e Organizações Não Governamentais de proteção animal para execução de cirurgias de ovário salpingo-histerectomia e orquiectomia de cães e gatos, identificação, registro, vacinação anti-rábica dos animais e desenvolvimento de atividades educativas sobre posse responsável de animais domésticos no município de Belo Horizonte. (...)”

Exemplo 13: RESOLUÇÃO 8/07 (1). O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE APROVAR: PARECER 15/07 – HOSPITAL PETRÓPOLIS – RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO PROGRAMA PARCERIA RESOLVE – 4º TRIMESTRE E DO ANO DE 2006, CONSOLIDADO. (...)

Se, então, agregarmos ainda outras categorias para além desse limite de 70%, também aparecem decisões referidas aos equipamentos da administração pública (Exemplo 14, abaixo). Será possível obter, ainda, decisões de outras categorias, tais como aquelas relativas à aprovação de parcerias e cooperações ou à aprovação/denegação de obras e compras – ambas referidas a equipamentos da administração pública.

Exemplo 14: “RESOLUÇÃO 56/2010 (3). O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE (...) RESOLVE APROVAR: (...) PARECER 70/2010 - REFERENTE AO PLANO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDA PARLAMENTAR DA DEP. FED. LUCIANA GENRO, NO VALOR DE R\$ 500.000,00 (...), DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE DIGITALIZAÇÃO E ARMAZENAMENTO DE IMAGENS RADIOLÓGICAS DO HOSPITAL MATERNO INFANTIL PRESIDENTE VARGAS – HMIPV¹⁷²”.

Em termos agregados, por referente, se na Educação a categoria preferencial das decisões era dirigida ao setor privado, e, na assistência, às OSCs, na saúde vemos nova divergência: aqui a maior categoria é aquela composta por decisões voltadas ao Executivo – em especial aquelas que aprovam/denegam parcerias e cooperações, que definem metas, regras, orçamentos e, também, que aprovam/denegam prestações de conta.

¹⁷² “Atualmente, o hospital é administrado pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, oferecendo 100% do atendimento pelo SUS” (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/hmipv/default.php?p_secao=4).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda sabemos pouco sobre o papel que os conselhos municipais exercem, de forma agregada, sobre a provisão de bem-estar social no Brasil. Mesmo sendo o país, reconhecidamente, um exemplo peculiar no que se refere à quantidade e diversidade de experiências formalizadas de participação política extraparlamentar, incrustadas no seio da *policy*. Isso porque a produção de conhecimento sobre essas instituições enfrenta diversos percalços.

Primeiro, cabe mencionar inúmeros desafios teóricos enfrentados pelo campo que usualmente trata os conselhos como objeto de estudo – a exemplo das disputas entorno do uso dos conceitos de participação ou representação; da necessidade de ultrapassar expectativas normativas que, por vezes, impedem a observação dessas instituições pelo que elas de fato fazem no mundo; da ênfase comum na ação dos atores, mais do que no produto de suas atuações; da dificuldade de exigir dos conselhos resultados que seriam cobrados de instituições formais constituídas no centro do sistema político. Segundo, pelos desafios empíricos colocados, uma vez que, ainda são relativamente poucas as fontes de informações abrangentes sobre o fenômeno disponíveis; também pela dificuldade de relacionar, de forma causal, a ação das IPs aos efeitos sobre a política pública; dentre outros. Terceiro, pela frequente divisão de tarefas entre distintos campos de estudo, o que dificulta a construção de pontes teórico-analíticas necessárias para compreender um objeto necessariamente localizado entre os âmbitos estatais e sociais.

Como visto, os *conselhos gestores* se constituíram como o arranjo institucional preferencialmente adotado por diversos setores de política como forma de dar concretude ao mandato de gestão pública participativa, em especial no que concerne ao âmbito municipal. Viu-se que a massiva e rápida expansão dos conselhos ao longo de todo o território nacional envolveu uma ação coordenada em larga escala – em especial, incentivos e indução de origem federal, e o modo como isso se deu para cada uma das áreas em estudo. Então, discutiu-se que existe grande diferenciação em relação às múltiplas áreas de conselhos existentes – seja em termos de expansão

territorial, inserção setorial ou respaldo legal, seja em termos do que decidem, do quanto decidem, dentre outras características.

Tratei da necessidade de lidar com esses colegiados pelo seu grau de institucionalização. Viu-se, no Capítulo 2, que em 2009 os conselhos de Saúde e de Assistência já se encontravam praticamente universalizados em termos de sua presença nos municípios, e que, para a área da Educação, cerca de 90% deles já contavam com sua presença. São, estes, pertencentes a uma espécie de grupo de elite dentre a enorme diversidade de áreas de conselhos existentes, e num sentido bem específico: resultam de um esforço deliberado de coordenação por parte do governo federal, que vinculou a criação dessas instituições à transferência de recursos aos municípios, estabeleceu funções de caráter necessário, ainda que em diferentes graus¹⁷³. Mais importante, são justamente as áreas pertencentes ao esforço de construção de um Estado de bem-estar social no país.

O esforço analítico aqui proposto envolveu enxergar esses colegiados não como uma instituição excepcional, pois participativa, e sim como uma instituição que pode ser equiparada a diversas outras que se encontram associadas à provisão de políticas – claro, cabe ressaltar que não defendo aqui que este seja o único, nem sequer o melhor recorte existente, mas, sim, que se trata do recorte mais *adequado* para as perguntas aqui realizadas (além de ser, em si, consideravelmente carente de trabalhos). Assim, esse tipo de tratamento se faz particularmente relevante quando observamos que essas instituições fazem parte de uma lógica que organiza a distribuição de atribuições políticas, fiscais e de competências entre o governo central e os governos subnacionais; que é imperativo observar as regras que estabelecem as funções e o posicionamento específico de cada conselho em meio à estrutura de seu setor; e que se faz necessário examinar as diversas relações mantidas com outras instituições.

Aqui, o primeiro ponto sensível: não se pode dizer que seja ponto pacífico nomear a provisão de bem-estar no Brasil como constituindo, propriamente, um Estado de bem-estar social. Tal questão se coloca em debate até mesmo pela inexistência de um consenso básico sobre o que seriam esses Estados. O Capítulo 1, então, ilustrou a diversidade de definições possíveis para esse conceito: ele pode variar

¹⁷³ Cabe lembrar que os conselhos de Educação, por exemplo, alcançaram menor grau de especificação institucional, além de menor expansão territorial.

de um modelo mais restrito (um conjunto de programas sociais instalados num dado país) a um modelo mais amplo (também compreendendo, por ex. questões relativas ao controle macroeconômico da economia). Variação também pode ser percebida em relação ao rol de serviços que deveriam ser oferecidos por esse mesmo Estado: podem ou não ser adicionadas políticas de inclusão produtiva, de combate às desigualdades de gênero, de habitação, além da divergência em relação ao mínimo a ser incluído na educação (infantil, fundamental, média...), etc. Há definições que incluem apenas os serviços executados propriamente por agentes estatais. No entanto, como argumentei, recorrendo a autores como Esping-Andersen (2009), Hacker (2002, 2008) e Smith e Lipsky (2009), esse enquadramento seria insuficiente, dada a importância crescente das políticas que são apenas financiadas pelo Estado, mas executadas por outrem; além de formas diversas de produção indireta, via, por exemplo, isenção fiscal. No que tange, então, aos objetivos da atuação de um Estado de bem-estar social, tal como colocado pelas diversas tradições de estudo do fenômeno, suas políticas poderiam visar desde a promoção de cidadania, a descomodificação, a redução ou amenização da pobreza, o incentivo à geração de solidariedade, até a redução de riscos econômicos ou, mesmo, decorrentes de desastres.

Como visto, este trabalho elogia e incorpora a defesa de Kerstenetzky (2012) quanto às vantagens teórico-analíticas de classificar o Brasil como um Estado de bem-estar social – assim como outras propostas que tenham por pressuposto se afastar de classificações binárias. Compreender o Brasil como um dos pontos de um *continuum* de *Welfare States* permite, portanto, vantagens analíticas no exercício comparativo em relação aos modelos realmente existentes; destacando pontos de convergência e divergência, além de propiciar o afastamento de um julgamento idealizado. É por perceber, em tipos mais aproximados ao ponto máximo do *continuum*, características que potencialmente poderiam incrementar o nosso próprio modelo – ainda pouco distributivo e deficitário – que a crítica, assentada na comparação com modelos realmente existentes e diferenciados segundo contextos específicos, pode se construir. Por outro lado, é deste modo também que se torna possível valorizar experiências exitosas, e que são raras em outros países, como o Sistema Único de Saúde.

Contudo, alguns ainda lerão tal escolha com desconfiança. Para lidar com isso, não obstante, ressalto apenas que, mesmo considerando a lista de políticas e gastos

sociais da OCDE, que usualmente é utilizada para comparação entre regimes de bem-estar social mais portentosos (seja em termos do volume de gastos, em termos de alcance da universalização ou da capacidade de redução de desigualdades), a presença dos conselhos mais institucionalizados no município ainda se faz consideravelmente importante na maior parte das políticas indicadas naquela lista¹⁷⁴.

Algumas das apostas teóricas já haviam sugerido que a melhoria das atuais políticas de bem-estar envolveria a ampliação da superfície de contato existente entre a esfera de provisão e os grupos sociais potencialmente atingidos pelas suas políticas e/ou as comunidades pertinentes às temáticas em pauta (HELLER, 2001; HUBER; STEPHENS, 2012; LEE, 2012). Indícios de que os conselhos cumpririam papéis na provisão de bem-estar já haviam sido identificados pela literatura (ARRETCHE et al., 2012; ARRETCHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; AVELINO; BARBERIA; BIDERMAN, 2014; VELLO, 2017a)¹; mas, em geral, aqueles estudos estiveram limitados a áreas de políticas específicas (habitação, saúde, etc.) ou, mesmo, à soma de áreas de forma indistinta.

A literatura também ajudou a compreender o papel que é desempenhado por conselhos específicos, ou por pequenos grupos de conselhos de uma mesma área de política, por meio de estudos de caso. Ainda, trabalhos ulteriores buscaram identificar efeitos decorrentes da presença ou ausência de conjuntos de IPs sobre indicadores agregados de políticas, em diversos setores – ver diversos exemplos nas coletâneas organizadas por Avritzer (2010) e Pires (2011). Outros autores, ainda, tentaram conectar especificamente a produção de bem-estar à existência de instituições participativas (e.g. BOULDING; WAMPLER, 2010; TOUCHTON; SUGIYAMA; WAMPLER, 2017; TOUCHTON; WAMPLER, 2013). Esses dois últimos conjuntos de trabalhos empreenderam esforços muito relevantes na medida em que: aprimoraram o escopo e a qualidade das evidências, chamaram atenção para a necessidade de realização de estudos agregados sobre a relação entre as IPs e a provisão da política pública, e também porque, efetivamente, colocaram o problema da mensuração dos efeitos sobre políticas na agenda de pesquisa – e, certamente, o presente trabalho, em sua

¹⁷⁴ “Maior parte” porque, como visto, conselhos como o de Previdência e Trabalho não se encontram expandidos pelo território nacional de forma tão significativa como as áreas estudadas neste trabalho – ver mais abaixo.

gênese, se inspirou fortemente por várias das principais propostas daquela iniciativa.

Não obstante, é preciso ressaltar que parte importante daqueles estudos incorreu reiteradamente no problema de causalidade remota, ao associar apenas a existência de IPs num município diretamente ao resultado em políticas públicas (GURZA LAVALLE, 2011a). Visei neste trabalho – em sintonia com o grupo de pesquisa “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation”¹⁷⁵, do Cem, ao qual pertença – justamente minimizar esse risco, ao “reduzir” o tamanho da cadeia de efeitos remotos existentes entre a ação dos conselhos e os efeitos em políticas, mais especificamente, ao apostar na verificação das funções efetivamente cumpridas pelos conselhos no que concerne à provisão de bem-estar. Observando quais tipos de decisão ocupam mais as suas atividades e quais são de ordem mais rotineira, torna-se possível avaliar não apenas a inserção formal, como efetiva dos conselhos. A investigação desenvolvida aqui, assim, constitui-se como uma aproximação de médio alcance em termos da agregação de unidades de observação e com nova fonte de dados, que favorece a observação dos padrões decisórios dos conselhos e, portanto, o enfoque nas funções que são desempenhadas por eles cotidianamente.

O trabalho do grupo de pesquisa em que esta tese se insere buscou lidar com esse problema da escassez de fontes de dados abrangentes e comparáveis que concernem à atividade ou caracterização das instituições participativas ao construir um banco extenso que permite o detalhamento da produção decisória de inúmeros conselhos paralelamente (mais precisamente, quase 100 de suas unidades). A grande vantagem de tomar decisões como unidade analítica é que tais atos normativos se constituem efetivamente como o produto principal da ação dos conselhos – *no que se refere à participação na produção da política pública*. Neste trabalho, foi então utilizado cerca de 35% das mais de 15 mil decisões amostradas naquele banco, obedecendo ao recorte setorial relevante para a pesquisa (Saúde e grandes áreas de Assistência Social e Educação) e, também, a escolha apenas pelas decisões com impacto direto sobre a produção de políticas (isto é, excluindo aquelas que regulam atividades internas aos próprios conselhos ou que se dirigem a outras instituições participativas). O banco de dados original se constituiu em matéria-prima principal

¹⁷⁵ Coordenação de Adrian Gurza-Lavalle.

para as análises das decisões; mas essa fonte de dados, amiúde, foi complementada com consultas às decisões completas presentes nos Diários Oficiais (fonte primária) quando necessário, uma vez que esta pesquisa possuiu objetivos específicos que são distintos, portanto, daqueles que orientaram a coleta de dados da pesquisa do Cem. Além disso, o conteúdo das decisões passou por diversas etapas de leitura e análise adicionais, para que novas variáveis pudessem ser elaboradas especificamente para este trabalho, ainda que a tipologia original de atos administrativos tenha permanecido como uma variável analítica relevante (ver Capítulo 5). Além disso, o banco de decisões foi conciliado com informações agregadas sobre os conselhos para todo o país, por meio da MUNIC (ver Capítulos 2, 4 e 5); além de documentação em dois níveis: (i) federal, para os setores de política da amostra, (ii) municipal, para as unidades de conselho existentes (leis de criação de 17 dos conselhos, além de todos os regimentos da área de educação).

Cabe, por fim, sistematizar algumas potenciais contribuições desse trabalho:

- As áreas de conselhos mais estruturadas, e que se expandiram de forma mais expressiva pelo território nacional fazem, todas, parte das principais áreas de bem-estar social, segundo várias definições vistas neste trabalho. A correlação entre os setores de política identificados à noção de *Welfare State* e os setores de atuação dos conselhos gestores nos municípios é, assim, considerável. E espanta ver que a chave teórica do Estado de bem-estar social (ou dos Regimes de Bem-estar social) não seja utilizada para promover uma leitura agregada do papel que esses colegiados podem estar cumprindo no plano local.
- Há, não obstante, ausências notáveis no que se refere à materialização de alguns dos temas associados à noção de bem-estar num formato de conselho que seja mais disseminado territorialmente e com grau razoável de especificação institucional. Em primeiro lugar, de um conjunto diverso de temas, como aqueles associados à posição da mulher ou ao cuidado de idosos. Não obstante, o que foi visto é que é boa parte dessas áreas são compreendidas, também, no interior de uma noção mais ampla de Assistência Social, definida desde a Constituição de 1988, passando pela LOAS e que acaba

sendo incorporada às leis municipais. Deste modo, em boa medida, trata-se de atividades que são contempladas em alguma medida pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, e não tanto propriamente de *ausências sistemáticas*. Também a área de trabalho, central nas concepções sobre o papel dos Estados de Bem-estar social, é frequentemente entrelaçada pela área abrangente de Assistência Social no Brasil. Isso se faz tanto por meio de programas de qualificação, como de geração de emprego e renda, não raro, de forma combinada com outros programas (ex.: programas de erradicação do trabalho infantil) ou via transferência direta de benefícios. Cabe inquirir então, pelo inverso, o que faz com que, em determinados contextos, temas como idosos, trabalho e mulheres sejam tratados em conselhos especializados, desdobrando-se da área maior de Assistência – esta é, contudo, matéria para investigação específica, futura. A área de fato ausente é a de Previdência Social, cuja principal política, no Brasil, é aquela de nível federal; estando, assim, em grande medida fora do escopo de competências dos municípios e, por conseguinte, dos conselhos no plano local.

- Tal como se esperaria, por meio da análise formal e legal do enquadramento dos conselhos analisados em suas respectivas áreas de política, esses colegiados materializam e operam, no âmbito local, diversas diretrizes traçadas de forma centralizada, participando efetivamente, como determinado, de diversas etapas e aspectos da implementação e fiscalização de políticas. A análise das leis municipais e, principalmente, das decisões, mostra que o papel reservado aos conselhos no ciclo de políticas públicas é, na realidade, maior. Lançando mão do caráter normativo, atuam também na elaboração e definição de critérios que orientam práticas de outros órgãos e atores. Cumprem eles funções relevantes relacionadas à política setorial municipal, à elaboração de planos setoriais municipais, à gestão de fundos e recursos, etc.
- Particularmente importante é notar que os conselhos funcionam como uma espécie de capacidade adicional ao Estado na medida em que participam frequentemente, e regularmente, na gestão, fiscalização e, mesmo, definição

de parâmetros para a provisão privada de bem-estar, em especial aquela realizada por associações sem fins lucrativos. Ou seja, atuam na interface estatal-social.

- Para exercer tais papéis, não obstante, é preciso que o conselho seja dotado de autonomia – que frequentemente lhe é conferida por meio do caráter deliberativo (isso é, são instâncias autorizadas a tomar decisões) e do poder normativo, que pode estar explícito ou implicitamente expresso já nas leis municipais que criam esses colegiados. Mas, mais importante do que a existência formal e legal dessas capacidades é poder de fato observá-las em ação por meio da análise das decisões.
- Neste sentido, os conselhos amostrados conferem ou denegam recursos públicos; autorizam ou rejeitam a execução de programas; muito frequentemente cumprem o papel de credenciar e fiscalizar entidades (o que ocorre principalmente no setor da Assistência Social) e autorizam a oferta de determinados serviços (em especial, na Educação, de níveis e modalidades de ensino). E a execução de tais atividades, rotineiramente, não se faz de mera forma mecânica ou automática. Pode envolver, diferentemente, a elaboração de pareceres detalhados, que ultrapassam a já importante avaliação “técnica” e ainda sugerem procedimentos e planos de ação no corpo do documento. Adicionalmente, incluem condicionantes e ressalvas a diversas decisões – além de “dicas” de como entidades (por ex.) podem aprimorar a prestação de serviços ou seus pedidos de credenciamento. Do mesmo modo, mesmo uma decisão negativa pode envolver, por vezes, sugestões de como o destinatário da decisão pode aprimorar serviços com vistas a se readequar aos padrões mínimos exigidos por determinadas leis municipais, federais ou, mesmo, pelo próprio regimento do conselho. Entender esse conjunto de ações como “meramente cartorial” decorre de orientações e expectativas mais normativas do que analíticas, portanto. Afinal, mesmo a existência de uma parte considerável de decisões que são, de fato, “protocolares” não deixa de ser compartilhada por outras instituições formais do sistema político, a exemplo

das câmaras de vereadores (SILVA, 2014b). Nesse sentido, o que há de “cartorial” num conselho não lhe é, também, exclusivo.

Ao funcionarem como uma ponte entre o Estado e as organizações prestadoras de serviços justamente nas políticas e serviços associados à provisão de bem-estar no município, os conselhos são chave para pensar a provisão do *welfare mix*. E esse ponto é especialmente relevante tendo em vista que contratos e convênios para prestação desses serviços passam por esse plano. Neste sentido, o papel agregado que esses colegiados podem estar cumprindo (ou deixando de cumprir, segundo suas prerrogativas), assim como o *modo* como podem estar executando suas tarefas (bem, ou mal) deve ser incorporado ao próprio questionamento sobre o *modus operandi* da provisão local de bem-estar. Ademais, são uma peça importante para se compreender a provisão que não é exercida diretamente pelo Estado, assim como a vigilância que pode ser exercida sobre os prestadores “externos”.

O passo dado por esta tese, acredito, é ainda pequeno, dado tanto as condições efetivas para a realização deste trabalho doutoral, quanto por tudo aquilo que restou apenas como sincera intenção de feitura. Não obstante, creio que o trabalho aponta para uma chave de interpretação consistente e que é bastante relevante, pela tentativa de interconexão entre áreas, pela busca de olhares interpretativos mais gerais, e, também, por chamar atenção para um Estado de bem-estar social que seguia uma trajetória de aprimoramento gradual já há algumas décadas, e com inclusão de preceitos da gestão participativa.

Diante, porém, do atual cenário político que vem imprimindo tentativas de desconstrução, redução ou, mesmo, desconstitucionalização de direitos sociais até então garantidos pela CF-88 e pela regulamentação de vários de seus códigos¹⁷⁶, ganha relevância aprimorada a necessidade de valorização desses sistemas de proteção e de promoção de equidade, seja com intenção de resistência institucional, seja com intenção de construção da memória.

¹⁷⁶ Vide crise política, econômica e institucional desencadeada a partir de 2015/2016, com intensificação de perda de direitos sociais nos governos Temer e Bolsonaro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: HUCITEC; Depto. de Ciência Política da USP, 1998.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12

ABRUCIO, F. L.; SEGGATTO, C. I. A construção do sistema nacional de educação: avanços e limites de um projeto inacabado. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (Eds.). . **Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. [s.l: s.n.]. p. 214–229.

ADEMA, W.; FRON, P.; LADAIQUE, M. Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX). **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, OECD Publishing. v. 124, 2011.

ALMEIDA, C. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 15, nov. 2009.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, p. 250–285, 2016.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 68–92, 2012.

ALMEIDA, D. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

ALMEIDA, M. H. T. DE. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29–40, 2005.

ALVES, J. A.; GIBSON, C. L. States and Capitals of Health: Multilevel Health Governance in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 1, p. 1–24, 2018.

ANTÍA, F. Social Policy Regimes in Latin America: A Critical Review of the Literature. **Desafíos**, v. 30, n. 2, p. 193–235, 2018.

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A constituição sem fim. In: PRAÇA, S.; DINIZ, S. (Eds.). . **Vinte anos de constituição**. São Carlos: Paulus, 2008. p. 31–60.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005.

ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 147–151, 2007.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012. v. 1

ARRETCHE, M. et al. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. [s.l.] Secretaria Nacional de Habitação, 2012.

ARRETCHE, M. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, p. 133–150, 2013.

ARRETCHE, M. (ED.). **Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1–23, 2018.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D. A.; FUSARO, E. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. 1. ed. [s.l.] Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP, 2007.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In: GURZA LAVALLE, A. (Ed.). **O Horizonte da política - questões emergentes e agendas de pesquisa**. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2012.

ATKINSON, A. B.; BRANDOLINI, A. Unveiling the ethics behind inequality measurement: Dalton's contribution to economics. **The Economic Journal**, v. 125, n. 583, p. 209–234, 2015.

AVELINO, G.; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. **Health Policy and Planning**, v. 29, n. 6, p. 694–702, 2014.

AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Eds.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte (MG): Editora UFMG, 2007. p. 35–44.

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. [s.l.] Cortez Editora, 2010.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383–398, 2012.

BARRETO, D. S. Pesquisa de informações básicas municipais (munic): instrumento para avaliação de instituições participativas locais. In: PIRES, R. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 211–225.

BÉLAND, D. **What is social policy? Understanding the welfare state**. Cambridge (UK), Malden (USA): Polity, 2010. v. 1

BÉLAND, D. **What is social policy? Understanding the welfare state**. Cambridge (UK), Malden (USA): Polity, 2010. v. 1

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Tese (Doutorado)—Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do RJ, 2011.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229–246, 2010.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125–135, 2010.

BRASIL; SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. 1o. ed. Brasília: Secretaria-Geral da República, 2014.

CARDOSO JR, J. Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas. **Brasília: Ipea**, 2009.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Ed.). . **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 263–299, 2009.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Eds.). . **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002a.

CORTES, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em revista. Curitiba. N. 25 (2005), p. 143-174**, 2005.

CORTES, S. M. V. **Conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um estudo comparativo na Região Metropolitana de Porto Alegre**. In: ANAIS DO XXXI ENCONTRO DA ANPOCS. Caxambu, 2007.

CORTES, S. M. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. DE V. C. (Eds.). . **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

CORTES, S. M. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 137–149.

CORTES, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, n. 38, p. 122–154, 2015.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41–62, 2006.

CUNHA, E. S. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Ed.). . **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Còrtez, 2010. p. 93–128.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. Tese (Doutorado)—Belo Horizonte (MG): Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, 2009.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, v. 22, n. 1, p. 41–67, 2006.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa**, v. 35, 1998.

ELSTER, J. A note on hysteresis in the social sciences - Critical Notice of Nicholas Georgescu-Roegen, The Entropy Law and the Economic Process. **Harvard University Press, Cambridge, Mass.**, n. 1, 1971.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and distributional regimes. **Politics & Society**, v. 14, n. 2, p. 223–256, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. [s.l.] Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. **The incomplete revolution: adapting to women's new roles**. Cambridge (UK), Malden (USA): Polity Press, 2009.

EVANS, P.; HELLER, P. Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State. In: STEPHAN LEIBFRIED et al. (Eds.). . **The Oxford Handbook of Transformations of the State**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 109.

EVANS, P.; HUBER, E.; STEPHENS, J. D. **The political foundations of state effectiveness**. 2014.

FARIA, C. A. P. DE. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. **Bib**, 2o semestre. n. 46, p. 39–71, 1998.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

GRUPO DE PESQUISA POLITICAL INEQUALITY AND EXTRA-PARLIAMENTARY REPRESENTATION. **Relatório de Pesquisa "Political inequality and extra-parliamentary**

representation – alguns resultados comparativos; aspectos metodológicos e caminhos futuros". Contribuíram: Adrian Gurza Lavalle, Hellen Guicheney, Jessica Voigt, Bruno Vello, Ceumar Mendonça, Ariana Monteiro, Ricardo de Almeida, Augusto Salgado. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid), [s.d.].

GUICHENEY, H. **Para além da participação: conselhos e o funcionamento regular das políticas públicas municipais em contexto federativo.** Trabalho Completo apresentado em 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Belo Horizonte (MG), 2 set. 2016.

GUICHENEY, H.; GURZA LAVALLE, A.; VELLO, B. G. **Conselhos - Padrões Decisórios, Ciclos de Vida e Resiliência em municípios de grande porte.** GT25: Políticas Públicas Seção: Ideias, atores em rede e instituições na produção de políticas públicas. apresentado em 42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, Brasil, 2018.

GUICHENEY, H.; JUNQUEIRA, M. DE O.; ARAÚJO, V. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). **BIB, São Paulo**, n. 83, p. 69–92, 2017.

GURZA LAVALLE, A. et al. **Entre a descoberta e a invenção do sentido: a evolução dos conselhos e a literatura.** São Paulo, mimeo.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011a. v. 7.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, n. 84, p. 13–23, 2011b.

GURZA LAVALLE, A. et al. Brasil. In: **Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.** México: Ciesas, 2013.

GURZA LAVALLE, A. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: MIGUEL, L. F. (Ed.). . **Desigualdades e Democracia - o debate da teoria crítica.** 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 171–202.

GURZA LAVALLE, A. et al. Brasil. El predominio de los controles institucionales mixtos en un régimen político abierto. In: ISUNZA VERA, E. I.; GURZA LAVALLE, A. (Eds.). . **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global.** I ed. 52 St Giles, Oxford, OX1 3LU, United Kingdom: Peter Lang Ltd, International Academic Publishers, 2018a.

GURZA LAVALLE, A. et al. **Tipologia de decisões dos conselhos - e Documento anexo** Centro de Estudos da Metrópole - CEM, , 2018b.

GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. P. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. **World development**, v. 33, n. 6, p. 951–964, 2005.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Ed.). . **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp/CEM, 2015. p. 51–76.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H., VELLO, B. Conselhos e Regimes Subnacionais. São Paulo: Unesp/CEM, 2019. p. 51–76.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. In: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Eds.). . **La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. p. 17–82.

GURZA LAVALLE, A.; RODRIGUES, M.; GREGHI, T. **An outside view: Councils in Brazilian structure of participatory governance**. II ISA Forum of Sociology - International Sociological Association (ISA). **Anais...** In: II ISA FORUM OF SOCIOLOGY - INTERNATIONAL SOCIOLOGICAL ASSOCIATION (ISA). Buenos Aires: 1 ago. 2012

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista Dados**, v. 59, n. 3, 2016a.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, set. 2016b.

GURZA-LAVALLE, A.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal - a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, no prelo.

HACKER, J. S. **The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States**. [s.l.] Cambridge University Press, 2002.

HACKER, J. S. The Welfare State. In: RHODES, R. A.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). . **The Oxford handbook of political institutions**. [s.l.] Oxford University Press, 2008.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. **Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer - and Turned its Back on the Middle Class**. New York, NY: Simon & Schuster, 2010.

HELLER, P. Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 131–163, 2001.

HELLER, P. **Towards a Sociological Perspective on Democratization in the Global South - Pesquisa Google**. In: COMPARATIVE RESEARCH WORKSHOP. Yale University, 2011. . Acesso em: 16 maio. 2019

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance**. [s.l.] Sage, 2008.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. Why “perfect implementation” is unattainable. In: HILL, M. (Ed.). **. The policy process. A reader.** Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1997. v. 2p. 217–25.

HOWARD, C. **The hidden welfare state: tax expenditures and social policy in the United States.** Princeton: Princeton University Press, 1997. v. 74

HOWARD, C. **The welfare state nobody knows: debunking myths about US social policy.** [s.l.] Princeton University Press, 2008.

HUBER, E. et al. Politics and inequality in Latin America and the Caribbean. **American Sociological Review**, v. 71, n. 6, p. 943–963, 2006.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. **Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America.** Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139–163, 1996.

IPEA, - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA, 2010. v. 3.

IPEA, - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos Nacionais - Perfil e Atuação dos Conselheiros.** [s.l.] Brasília, IPEA, 2013a.

IPEA, - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A efetividade da participação social no Brasil (Base de dados).** Brasília, IPEA, , 2013b.

IPEA, - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Saúde na visão de seus Conselheiros.** Brasília: IPEA, 2013c.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro (Brasil): Elsevier, 2012.

LEE, C.-S. Associational networks and welfare states in Argentina, Brazil, South Korea, and Taiwan. **World Politics**, v. 64, n. 3, p. 507–554, 2012.

LIMA, P. P. F. et al. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização.** Brasília: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/121653>>.

LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C. Participação política no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Ed.). **. Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos.** São Paulo: CEPID Centro de Estudos da Metrópole - CEM, 2015. p. 23–49.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: RENNO, L. R.; INACIO, M. (Eds.). **. Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: UFMG. [s.l: s.n.]. p. 77–104.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York, NY: Russel Sage Foundation, 1980a.

LIPSKY, M. Chapter 1. In: **Dilemmas of the Individual in Public Services**, New York, Russel Sage Foundation. New York: Russel Sage Foundation, 1980b.

LOTTA, G. S. **Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas**. 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. **Anais...**2008

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado)—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013a.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; DE FARIA, C. A. P. (Eds.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013b.

MARSHALL, T. H. Class, citizenship and social development. **New York**, v. 19642, 1964.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **The Journal of Political Economy**, v. 89, n. 5, p. 914–927, 1981.

MENICUCCI, T. M. G. A relação entre o público eo privado eo contexto federativo do SUS: Uma análise institucional. **Política Social**, v. 196, p. 3–56, 2014.

PEREIRA, G. N.; LOTTA, G. S.; BICHIR, R. M. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**, v. 3, n. 1, p. 286–311, 2018.

PERES, U. D. Financiamento e políticas públicas educacionais: Perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 65–101, 2016.

PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. **Public management review**, v. 8, n. 4, p. 503–519, 2006.

PESTOFF, V. Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. **Annals of Public and Cooperative economics**, v. 80, n. 2, p. 197–224, 2009.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. [s.l.] Cortez Editora, 2010. p. 222–265.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all.** Los Angeles: University of California Press, 1973.

PRZEWORSKI, A. Institutions matter? **Government and opposition**, v. 39, n. 4, p. 527–540, 2004.

RODRIGUES-SILVEIRA, R. **Gobierno local y estado del bienestar: regímenes y resultados de la política social en Brasil.** [s.l.] Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2012.

ROMÃO, W. DE M.; MARTELLI, C. G. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Pensamento & Realidade**, p. 124–143, 2013.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: An advocacy coalition approach.** [s.l.] Westview Pr, 1993.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. **Policy analysis**, p. 481–504, 1979.

SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. In: GIBSON, E. (Ed.). . **Federalism and democracy in Latin America.** [s.l: s.n.]. p. 85–130.

SATYRO, N. G. D.; CUNHA, P. S. The Coexistence of Different Welfare Regimes in the Same Country: A Comparative Analysis of the Brazilian Municipalities Heterogeneity. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 21, n. 1, p. 65–89, 2019.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 233–246.

SILVA, P. C. **O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção. Dissertação (Mestrado em Ciência Política).** São Paulo: Departamento de Ciência Política / Universidade de São Paulo, 2014a.

SILVA, P. C. **O Poder Legislativo Municipal - Estrutura, Composição e Produção.** Dissertação—São Paulo: Universidade de São Paulo, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2014b.

SMITH, S. R.; LIPSKY, M. **Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting.** [s.l.] Harvard University Press, 2009.

SOUZA, C. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, C. A. P. DE; GILBERTO, H. (Eds.). . **Federalismo e políticas públicas no Brasil.** [s.l.] Editora Fiocruz, 2013. p. 91–118.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 00–00, 1999.

STEPAN, A. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? **Daedalus**, v. 129, n. 2, p. 145–169, 2000.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). . **Políticas públicas - coletânea**. Brasília: Enap, 2006. v. 2p. 113–126.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). . **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47–103.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209–213, 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese de Doutorado—[s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2013.

TOUCHTON, M.; SUGIYAMA, N. B.; WAMPLER, B. Democracy at work: Moving beyond elections to improve well-being. **American Political Science Review**, v. 111, n. 1, p. 68–82, 2017.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. **Comparative Political Studies**, p. 0010414013512601, 2013.

TSEBELIS, G. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 2, p. 89–117, 1997.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 163–205, 2011.

VAZ, A. C. N.; PIRES, R. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7.

VAZQUEZ, D. **Execução local sob regulação federal: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros**. São Paulo, Brasil: Annablume/Fapesp, 2012.

VAZQUEZ, D. A. **A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde**. Doutorado em Desenvolvimento Econômico—Campinas: Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, 2010.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 4, 2014.

VELLO, B. G. **Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos**. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-graduação em Ciência Política—[s.l.] Universidade de São Paulo, 2017a.

VELLO, B. G. **Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos Bruno**. Dissertação de Mestrado—[s.l.] Universidade de São Paulo, 2017b.

VELLO, B. G. **Inovação democrática e desconfiança - que controle exercem os conselhos?**
In: 42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, Brasil, 2018. . Acesso em: 21 mar. 2019

Documentos adicionais

Declaração dos Cuidados Primários de Saúde de 1977 (Unicef/OMS177)

DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019

Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

DECRETO Nº 9.812, DE 30 DE MAIO DE 2019

Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

¹⁷⁷ Fundo das Nações Unidas para a Infância/ Organização Mundial da Saúde.

APÊNDICE 1: FONTES DE DADOS UTILIZADAS

Nesta tese, são utilizadas tanto informações sobre os conselhos presentes em três distintas fontes de dados: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic); as informações compiladas por Gurza-Lavalle e Barone, no escopo do projeto “Trajetórias da Desigualdade: o quanto o Brasil mudou nos últimos 50 anos (1960-2010)”; o banco de dados produzido pelo projeto “Political Inequality and Extra-parliamentary Representation” (para detalhes desse projeto, ver Capítulo 3).

Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic-IBGE)

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais faz levantamentos anuais sobre a estrutura administrativa dos órgãos locais e sobre políticas públicas de diferentes setores. Consiste fundamentalmente de um banco de dados de registros administrativos coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio de entrevistas presenciais com funcionários, especialistas e políticos das municipalidades. Ao focar nos aspectos institucionais e de gestão, preenche uma lacuna informacional, uma vez que a maioria das fontes sobre municípios dizem respeito a indicadores sociais (obtidos por meio de investigações populacionais) e econômicos (principalmente ligados à produção). A Munic foi a campo em quase todos os anos entre 1999 e 2017, realizando a coleta geralmente entre os meses de agosto e novembro. Suas informações, no entanto, podem dizer respeito a eventos específicos ou intervalos abrangentes, ocorridos ao longo de todo ano de referência da pesquisa.

Desde suas primeiras edições, a Munic investiga a presença das IPs nos municípios – com especial detalhamento para os conselhos gestores de políticas públicas. A cobertura desse tópico, no entanto, se faz de forma irregular, a depender dos setores de política, ou seja, ora a coleta é feita num ano, ora não é no seguinte. Para cada área, investiga-se a existência do conselho, o balanço entre os grupos representados (se paritário ou não), o caráter do conselho (se consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador), o ano de fundação, além da frequência de reuniões anuais. Em alguns casos, investiga-se também a existência de fundos municipais

setoriais, que podem ou não estar diretamente associados diretamente aos seus respectivos conselho de área.

É importante mencionar que os blocos temáticos da pesquisa se organizam de acordo com os setores de política. Deste modo, acompanhando a investigação de um conselho de área específica, há um conjunto amplo de informações e variáveis associadas àquele setor e que pode ser eventualmente alvo de investigação – em busca, por exemplo, da identificação de elementos que precedem, são simultâneos ou sucedem a instalação dos conselhos.

Trata-se, enfim, de uma base de dados relativamente ampla para a investigação das condições e eventuais efeitos ligados à presença dessas instituições de representação não parlamentar. Para um tratamento mais detalhado e aprofundado do conteúdo das Munics com fins de observação para IPs, ver Barreto (2011).

Informações compiladas por Gurza Lavalle e Barone (2015)

São também fonte importante para esta tese os dados gentilmente cedidos por Adrian Gurza Lavalle e Leonardo Barone já há alguns anos, e que foram utilizados pelos autores como subsídio para o capítulo “Conselhos, associações e desigualdade” contido no livro “Trajetórias das desigualdades, como o Brasil Mudou nos últimos 50 anos” (2015a) – também, uma iniciativa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Esses bancos de dados combinam diversas fontes de informações municipais, abordando, além da presença de conselhos e associações, também aspectos ligados às características socioeconômicas, desenvolvimento humano e desigualdades sociais. Foram coletadas, reunidas e harmonizadas informações contidas em: Censos Demográficos, DataSUS, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, Relatório do Desenvolvimento Humano), IpeaData, Munic, Relação Anual de Informacoes Sociais (RAIS, Ministério da Economia) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Informações compiladas a partir do banco de decisões

Durante o processo de sistematização das decisões emitidas e publicadas pelos conselhos das seis cidades nos diários oficiais de seus respectivos municípios (ver Capítulo 3), algumas das informações coletadas diziam respeito ao órgão emissor.

Além da identificação básica dos conselhos (nome, setor de política, ano de criação etc.), é possível também identificar, por meio do padrão decisório, os seus períodos de atividade, relação com outros organismos e principais áreas de atuação.

Procedeu-se, a partir da listagem de casos de decisões, uma agregação para compor um banco de dados no qual a unidade analítica passa a ser, não mais decisões, mas os conselhos emissores dessa produção decisória. Trata-se de um painel longitudinal no qual é possível acompanhar aspectos de cada conselho ao longo do tempo (logo, durante o período amostrado, de 2005 a 2011). Neste trabalho, o foco repousa, obviamente, nos conselhos setoriais das áreas sociais do Welfare – que, em geral, são também, como veremos adiante, aqueles mais ativos, para os quais há um número maior e mais confiável de informações.

APÊNDICE 2: – SUBTIPOLOGIA DE DECISÕES

Neste Apêndice é apresentado o detalhamento das subtipologias do banco de decisões, conforme especificado em: **GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B.; RODRIGUES, F. Tipologia de decisões dos conselhos. Centro de Estudos da Metrópole - CEM. 2018.** Como se trata de documento oficial da pesquisa, o texto é apresentado em seu original, porém, sintetizado. Ademais, são apresentadas apenas três das cinco categorias da tipologia, uma vez que as decisões de *Autorregulação e autogestão* e de *Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação* não foram utilizadas no escopo deste trabalho.

[DEF]. Definição geral da política

[DEF-A]. REGULAÇÃO DA POLÍTICA E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: inclui AAs nos quais o conselho estabelece diretrizes, critérios gerais, regras e metas da política setorial. Fazem parte deste subtipo:

i) **Definição de metas da política:** aprovação de orçamentos, planos municipais, planos de ação ou de políticas elaboradas pelo Executivo que envolvam definição de metas e diretrizes. Envolvem também atos em que os conselhos solicitam mudanças nas metas de atendimento de programas a instâncias supramunicipais que os financiam. Quando o conselho apresenta metas e diretrizes apenas na forma de moções ou cartas de intenções, estes devem ser classificados como subtipo FISC-9.

ii) **Definição de critérios para convênios, projetos e inscrição de entidades:** inclui AAs que publiquem editais de chamamento para projetos (definindo, portanto, critérios e objetivos) e decisões que alterem os critérios para a inscrição de projetos e de entidades. Este é (no subtipo DEF-A), o único caso em que a decisão pode se referir a organizações da sociedade civil (OSC). Exclui decisões que apenas modificam prazos para recebimento de projetos ou inscrição de entidades, o que se entende aqui como gestão e, portanto, tipo GEST.

iii) **Definição de critérios para acesso de beneficiários a programas sociais ou recursos da prefeitura.** Este item refere-se ao cidadão ou a grupos primários como a família (não a entidades).

iv) **Definição de normas para proteção do objeto da política:** diz respeito a AAs que regulem a curadoria ou a utilização de objetos que a política tem por responsabilidade proteger, ou que estabelecem normas que permitam imputar status específico de proteção a tal objeto. Incluem-se aqui o estabelecimento de critérios para tombamento, normas para demarcação de áreas de preservação ambiental, normas para uso do solo, etc.

v) Definição de regras da política: outros atos que definam regras a serem seguidas de maneira geral pelos atores da política. Por “geral”, aqui, entende-se a não especificação dos atores que sofrerão as consequências de uma decisão. Por exemplo, conselhos de educação podem ter atribuição de aprovação do regulamento do processo de escolha de diretores de escolas da rede pública municipal. Quando tomam uma decisão deste tipo, ela não recai sobre os diretores de uma escola específica, mas de todas as escolas da rede municipal.

[DEF-B]. APROVAÇÃO DE PROJETOS E PARCERIAS DO PODER PÚBLICO: Atos que aprovam projetos, programas, ou parcerias provenientes e sob responsabilidade do poder público ou termos de compromisso entre entes federados. A aprovação do conselho é uma etapa mandatória para a implementação de parte da política setorial assumida pelo poder público. Programas e projetos envolvem ações variadas que são hierarquicamente ordenadas e articuladas por um objetivo geral comum, e estabelecem critérios vinculantes para a execução da política. Portanto, quando o conselho aprova um documento dessa índole, define objetivos e critérios da execução da política por meio do seu consentimento. Essas decisões se referem a atores estatais (por exemplo, Executivo ou Administração Indireta), mais comumente na forma de secretarias. Decisões de incidência difusa são mais comuns em DEF-A, como vimos.

Inclui também decisões que aprovam ou não a adequação do município a normas estabelecidas em instâncias supramunicipais para execução da política setorial ou a adesão do município a programas de instâncias superiores.

[DEF-C]. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS: corresponde a atos que definem critérios para prestação de contas por parte dos executores da política (secretaria, entidade prestadora, etc.). Entendemos que essa etapa diz respeito à definição de critérios gerais que regulam a última etapa do ciclo da política. O exercício propriamente dito da prestação de contas é accountability, e corresponde ao tipo FISC. AAs pertencentes a DEF-C podem se referir a quaisquer tipos de atores que possam vir a realizar parcerias e convênios com o conselho e/ou prefeitura.

[DEF-D]. TOMBAMENTOS/DEMARCAÇÕES PÚBLICAS: diz respeito a decisões que atribuem status especial a objetos de proteção da política, tais como tombamento de monumentos ou demarcação de área de preservação ambiental.

[DEF-9]. OUTROS: categoria residual para DEF.

[FISC]. Fiscalização da política e atos de transparência do conselho

[FISC-A]. ATOS DE TRANSPARÊNCIA: refere-se à publicização de informações que, em princípio, permitirão a outros atores externos agir como agentes de prestação de contas (ou como agentes de accountability). Estes atos podem se referir a (publicar informações acerca da atuação de) entidades da sociedade civil que são executoras da política, ao poder público ou ao próprio conselho. Com o intuito de permitir o controle social, isso inclui, por exemplo, a publicação, pelo conselho, dos extratos dos termos de convênio (realizado entre o Executivo e uma entidade), a publicação de gastos do fundo municipal que foram realizados pelo conselho, além da publicação dos termos de convênios ou das prestações de contas do poder público ou de entidades executoras da política. No mesmo sentido, AAs que solicitem ao poder público ou a

entidades executoras da política que publicizem determinadas informações constituem casos FISC-A.

[FISC-B]. APROVAÇÃO/DENEGAÇÃO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS E APLICAÇÃO DE SANÇÕES: Trata-se da situação na qual outra entidade da sociedade civil, instituição do poder público municipal, ou mesmo outras instâncias de participação são sujeitos ao controle retrospectivo do conselho, isto é, prestam contas ou são accountable ao conselho.

Compreende a avaliação da política pregressa: aprovação/denegação da prestação de contas dos fundos municipais quando o dinheiro é utilizado por entes que não o conselho, relatórios de gestão de secretarias municipais e relatórios de cumprimento de projetos que tenham sido apresentados ao conselho tanto pela sociedade civil, quanto pelo poder público municipal. Inclui também atos que denunciam irregularidades e/ou que contêm instruções para saná-las.

Compreende também a inserção dos conselhos em processos regulares de monitoramento e fiscalização do andamento da política. Nesses casos, conselhos podem atuar, tanto como julgadores do processo, quanto como aplicadores de sanções. Envolve, por exemplo, a determinação de fechamento de escolas públicas e privadas em situação de irregularidade por conselhos de educação, processos de sindicância de conselheiros tutelares por conselhos de direitos da criança e do adolescente, e punição a entidades da sociedade civil pela utilização irregular de recursos de fundos setoriais (em várias áreas).

[FISC-9]. OUTROS: neste subtipo incluem-se decisões não vinculantes (manifestações de apoio, moções de apoio ou repúdio, tomadas de posição política por parte dos conselhos em relação a atores e fatos políticos específicos), além de outros AAs pertencentes ao tipo FISC, porém não contempladas pelos critérios em FISC-A e FISC-B.

[GEST] Gestão administrativa da política

[GEST-A]. COMUNICADOS SOBRE ENTIDADES, EXECUTIVO OU EQUIPAMENTOS PÚBLICOS, COM EFEITO DE PUBLICITAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO: atos que comunicam informações pontuais sobre o poder público ou sobre entidades da sociedade civil executoras ou beneficiárias da política. Envolvem mudanças de razão social ou de endereço, horários de funcionamento, plantões de atendimento, entre outros. Trata-se principalmente de informação cuja publicação faz parte do devido processo formal. Assim, por exemplo, a validade de um convênio supõe que razão social e endereço da entidade executora sejam de conhecimento público e, por isso, mudanças a seu respeito devem ser publicadas pelo conselho no diário oficial.

É possível que conselhos emitam atos homologando suas próprias decisões. Isso ocorre principalmente quando o conselho publica decisões ad referendum. Após a publicação, é necessário que a mesma seja homologada pelo plenário do conselho. Nesses casos, como se supõe que o conteúdo da decisão ad referendum já foi classificado, as homologações não devem ser classificadas para evitar contagem dupla de decisões. Portanto, devem ser “classificadas” como NA/SI (não se aplica/ sem informação).

[GEST-B]. REGISTRO OU EXCLUSÃO DE ENTIDADES EXECUTORAS E/OU BENEFICIÁRIAS DA POLÍTICA: decisões relativas ao status do registro das entidades da sociedade civil nos conselhos, ou seja, comunicados que publicitam entidades credenciadas ou descredenciadas.

Inclui também decisões que prorrogam os períodos de inscrição no conselho, sem, no entanto, interferir nos critérios para que essa inscrição seja realizada.

[GEST-C]. APROVAÇÃO OU DENEGAÇÃO DE OBRAS / AQUISIÇÕES DE PRODUTOS E SERVIÇOS PELO PODER EXECUTIVO: diz respeito a ações do conselho que visam aprovar ou não gastos em obras e/ ou licitações realizadas pelo Poder Executivo. Esses AAs são exclusivamente referentes a atores pertencentes ao poder público.

As decisões consideradas aqui não são de regulação, pois se supõe que os planos de ação, metas, objetivos ou diretrizes que justificam as licitações já foram estabelecidos anteriormente. Por isso não são AAs de tipo DEF. Seguem exemplos de atos administrativos do tipo Gest-C:

[GEST-D]. PROTEÇÃO DE OBJETOS DA POLÍTICA E AUTORIZAÇÃO DE ATIVIDADES COM IMPACTO SETORIAL: decisões que concedem autorização para que um ente público ou privado realize determinada atividade que, pela sua capacidade de gerar impactos indesejados, torna-se objeto de fiscalização do conselho. Inclui autorizações para instalação de antenas de telefone, reforma de fachadas tombadas, execução de planos diretores de hospitais, concessão de licenças prévia e de implantação de construções, e semelhantes.

[GEST-E]. GESTÃO DE PROGRAMAS/ PROJETOS/ CONVÊNIOS NÃO ESTATAIS: diz respeito à aplicação de critérios/diretrizes já estabelecidos (DEF) e relativos à operação regular de programas, projetos e convênios no ciclo da implementação da política. São consideradas GEST-E decisões referentes a OSCs ou outras entidades privadas. Incluem-se neste subtipo:

i) Decisões que aprovam/ indeferem/ suspendem/ prorrogam ou renovam parcerias/ convênios/ projetos apresentados por entidades não estatais, porém executoras da política (esses projetos e convênios já respondem a critérios pré-estabelecidos em editais aprovados anteriormente, por meio de uma decisão DEF);

ii) Decisões que remanejam recursos, como aditamento e substituições de convênio; e decisões que adiam ou prorrogam prazos para inscrição de entidades em chamamentos ou editais, projetos ou celebração de convênios. Incluem-se aqui decisões que repassam recursos de fundos para projetos executados por entidades não estatais. Algumas dessas decisões podem ocorrer por meio da reprogramação de saldos de fundos (sobressalentes, remanescentes, sobrantes). Quando esta é realizada em relação a entes não estatais, é considerada GEST-E. Quando referente ao poder público, GEST-F.

[GEST-F]. GESTÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DO PODER PÚBLICO: enquanto a aprovação de projetos e parcerias apresentados pelo poder público são considerados AAs de regulação (DEF), conselhos também podem tomar decisões que envolvam gestão sobre esses atores. Estes atos obedecem, portanto, a diretrizes anteriormente

estabelecidas (DEF-A) e partem de projetos e programas que já foram aprovados (DEF-B).

i) Alteração de saldos: Alterações realizadas sobre saldos (sobressalentes, remanescentes, sobrantes) de fundos. Diferente do que ocorre normalmente nos orçamentos públicos, recursos de fundos não completamente utilizados em um exercício permanecem disponíveis para o exercício seguinte, ficando sujeitos a remanejamento por parte dos conselhos. Quando referentes a entes não estatais, são consideradas GEST-E. Quando referentes ao poder público, são GEST-F.

ii) Alteração de escopo e equipes de trabalho: Decisões que alteram o escopo de projetos previamente aprovados, alterando recursos financeiros ou pessoais, tais como ampliação de equipes de trabalho destinadas a projetos específicos.

iii) Casos mais específicos que projeto9s: refere-se a etapas específicas dentro de projetos anteriormente aprovados, tais como aprovação de plano de aplicação de recursos, projeto de execução e utilização, plano de trabalho. Nestes casos, o poder público municipal aparece como executor, e não planejador da política.

[GEST-9]. OUTROS: categoria residual para GEST.